

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**EUROOPAN UNIONIN RATKAISUT SIIRTOLAISKRIISISSÄ 2015 - 2016**

Pro gradu

Yliluutnantti  
Jussi Härmälä

SM 9  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2020

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi <b>Sotatieteiden maisterikurssi 9</b>	Linja <b>Rajavartiolinja</b>
Tekijä <b>Jussi Härmälä</b>	
Tutkielman nimi <b>Euroopan unionin ratkaisut siirtolaiskriisissä 2015 - 2016</b>	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto ( MPKK:n kirjasto )
Aika Huhtikuu 2020	Tekstisivuja 67      Liitesivuja 0
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millaisia ratkaisuja Euroopan unioni teki vuosina 2015 ja 2016 hallitakseen kolmannen maan kansalaisten laajaa ja hallitsematonta luvataonta maahantuloa. Tutkimuksen tarkoitus oli luoda realistinen kuva ennen kaikkea Euroopan unionin kyvystä vastata rajat ylittävään kriisiin. Tutkittuun tietoon pohjaava tilannekuva tukee valmistautumista mahdollisen vastaavan tilanteen toistumiseen.</p> <p>Päätutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia. Analyysissa tehtyjä havaintoja tulkittiin Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian viitekehyksessä. Tutkimuksen pääaineisto koostuu Euroopan komission asiakirjoista, joissa käsitellään tutkittavaa aihetta. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa aineisto rajattiin ja karsittiin analyysia varten. Toisessa vaiheessa karsittua aineistoa tarkasteltiin turvallisuuden kolmen diskurssiulottuvuuden kautta, luoden näin havaintojoukko aineistosta. Kolmannessa vaiheessa tehtyjä havaintoja tarkasteltiin Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian viitekehyksessä.</p> <p>Tutkimuksessa osoitetaan, että komission toimesta siirtolaisuuteen liitettiin kaksi merkittävintä uhkaavaa tekijää, siirtolaisten määrä ja liikkeen hallitsemattomuus. Näiden uhkien tärkeimpinä kohteina nousi esiin paikallisen tason viranomaistoiminta sekä EU instituutiona. EU:n kyky vastata näihin kahteen uhakuvaan omalla alueellaan on hyvin rajallinen, johtuen toimivallan jaosta unionin ja jäsenmaiden välillä, unionin oman operatiivisen voiman puutteesta sekä kansainvälisten sopimusten velvoitteista. Tästä syystä EU on vahvasti riippuvainen jäsenmaidensa ja kolmansien maiden panoksesta esitettyihin uhkakuviin vastaamisessa.</p> <p>Lyhyellä aikavälillä tehokkain tapa torjua EU:n alueelleen kohdistuvaa laajamittaista ja hallitsematonta maahantuloa on toimivat suhteet kolmansiin maihin olettaen, että siirtolaisia ei jäsenmaiden toimesta fyysisesti pysäytetä rajalla. Pitkällä aikavälillä tehokkain tapa on pyrkiä vaikuttamaan kaikilla politiikan aloilla siihen, että ihmisillä ei olisi tarvetta tai mahdollisuutta pyrkiä suurissa määrin Eurooppaan.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> siirtolaiskriisi, turvallisuus, turvallistamisteoria, Euroopan unioni, sisällönanalyysi	

## Sisällys

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Maahanmuutto Suomeen ja siirtolaiskriisi Euroopassa .....	2
1.2	EU, vapaaliikkuvuus ja oikeus hakea turvapaikkaa .....	5
1.3	Toimivalta Euroopan unionissa .....	7
1.4	Tutkimuksen aihe ja relevanssi .....	9
2	TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT .....	11
2.1	Konstruktivismi ja käsitys todellisuudesta .....	11
2.2	Kamppailu turvallisuudesta ja kriittinen turvallisuustutkimus .....	13
2.3	Kööpenhaminan koulukunta ja turvallistamisteoria .....	15
2.3.1	Teoriaan kohdistettu kritiikki .....	18
3	METODOLOGIA .....	22
3.1	Laadullinen sisällönanalyysi .....	23
3.1.1	Tulkinta turvallistamisteorian viitekehyksessä .....	25
3.2	Aineiston kuvaus .....	27
4	TUTKIMUSTULOKSET .....	29
4.1	Rajaturvallisuuden ylläpito - toimenpiteet etulinjan maiden tukemiseksi .....	30
4.2	Tähtäimessä sisäinen turvallisuus - toimenpiteet Euroopassa .....	35
4.3	Siirtolaisten pysäyttäminen ennen Eurooppaa - toimenpiteet kolmansissa maissa .....	43
4.4	Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustaminen	
	48	
4.5	Analyysin tuottamat havainnot .....	54
4.6	Havainnot turvallistamisen viitekehyksessä .....	57
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	62
5.1	Johtopäätökset ja pohdinta .....	62
5.2	Kritiikki ja avoimet kysymykset .....	65
	LÄHDELUETTELO .....	68

# EUROOPAN UNIONIN RATKAISUT SIIRTOLAISKRIISISSÄ 2015 - 2016

## 1 JOHDANTO

Siirtolaiskriisi osui aikaan, jolloin Euroopan unioni ja koko Eurooppa olivat olleet taloudellisesti ja turvallisuuspoliittisessa myllerryksessä. 2010-luvun alussa vaikuttanut Euroopan velkakriisi nosti monissa maissa uusien poliittisten voimien kannatusta ja synnytti taloudellisen jakolinjan Etelä- ja Pohjois-Euroopan välille. Varsinkin Kreikalle myönnetty tukipaketit aiheuttivat laajaa julkista keskustelua niin kansallisella kuin kansainvälisellä areenalla. Taloudellisen epävarmuuden rinnalle syntyi uusi turvallisuuspoliittinen epävarmuustekijä, kun Venäjä miehitti Ukrainalle kuuluvan Krimin niemimaan, sekä ainakin välillisesti vaikutti sisällissodan syttymiseen Itä-Ukrainan alueella. Samalla Euroopan maissa havahduttiin sotilaallisen uhan olevan mahdollista myös Euroopan mantereella.

Jos kymmenluvun alku ei olisi jo muutenkin ollut omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja sekavuutta Euroopan unionissa, saapui unionin alueelle käytännössä hallitsemattomasti suuri joukko Syyrian konfliktia paenneita ihmisiä. Heidän lisäksi Eurooppaan tuli valtava määrä ihmisiä myös muilta epävakailta ja köyhiltä alueilta. On mainittava, että vuosina 2015 - 2016 Eurooppaan saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä oli lopulta melko pieni suhteutettuna Euroopan yli 500 miljoonaiseen väestöön. Myöskään laajamittainen siirtolaisuus tai pakolaisuus, eivät olleet Euroopalle uusia ilmiöitä. Suhteellisen suuria siirtolaismääriä oli liikkunut jo aiemmin Euroopan sisällä muun muassa Jugoslavian hajoamissotien aikaan, toisesta maailmansodasta puhumattakaan. Näistä faktoista huolimatta siirtolaiskriisin vaikutus oli Euroopassa hyvin voimakas. Jos aiemmin Eurooppaan tulleet turvapaikanhakijat olivat saapuneet pääsääntöisesti hallitusti, oli siirtolaiskriisille leimallista tunne hallinnan menettämisestä. EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti ihmiset pystyivät siirtymään maasta toiseen ja valitsemaan maan johon haluavat jättää turvapaikkahakemuksensa. Tämä johti Dublin sopimuk-

sen merkityksen romuttumiseen, kun kaikkia ihmisiä ei kyettykään rekisteröimään heidän saapuessaan unionin alueelle. Myös unionin yksi kulmakivi, vapaa liikkuvuus, oli kriisin aikana vaakalaudalla.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Euroopan unionin toimia siirtolaiskriisin hallitsemiseksi. Tutkimustyön tarkoitus on tuottaa tietoa siitä, millaisia toimenpiteitä unioni oli halukas ja ennen kaikkea kyvykäs tekemään, sekä arvioida näiden tulosten merkitystä niin eurooppalaisesta kuin suomalaisesta näkökulmasta.

## 1.1 Maahanmuutto Suomeen ja siirtolaiskriisi Euroopassa

Suomeen kohdistunut maahanmuutto oli ollut verrattain vähäistä ennen 2000-lukua. Tähän lie-  
nee ainakin osittain syynä Suomen maantieteellinen sijainti, Keski- ja Etelä Euroopasta eroava  
siirtomaihin liittyvä historia ja Suomen kuuluminen vahvasti Neuvostoliiton vaikutuspiiriin,  
joilla saattoi olla vaikutusta Suomen houkuttelevuuteen maahanmuuton näkökulmasta. Sitem-  
min Suomessa vieraskielisten suhteellinen osuus väestöstä on kasvanut merkittävästi verrattuna  
aiempaan tilastoituun historiaan. Viimeisen noin 20 vuoden aikana vieraskielisten osuus väes-  
töstä on kasvanut peräti 5,2 prosenttiyksikköä, kun se kasvoin vuosina 1980 - 2000 vain 1,8  
prosenttiyksikköä.<sup>1</sup> Absoluuttisina lukuina tarkasteltuna, nousu on 2000-luvulla ollut noin kol-  
minkertaista verrattuna 80- ja 90-lukuihin.<sup>2</sup> Suomi vastaanotti ensimmäiset nykyisten sopimus-  
ten mukaiset pakolaiset 1970-luvulla Chilestä ja Vietnamista. Enemmän jalansijaa pakolaisuus  
sai julkisessa keskustelussa 1990-luvulla, kun ensimmäiset somalialaiset saapuivat Suomeen.  
Vaikka Suomen nettomaahanmuutto on kasvanut 2000-luvulla, asuu Suomessa silti vähemmän  
ulkomaalaistaustaisia ihmisiä kuin muissa läntisen Euroopan maissa. Poikkeuksen suhteellisen  
hitaaseen kasvuun teki vuosi 2015, jolloin Suomi vastaanotti 32 476 uutta turvapaikkahake-  
musta. Määrä oli 890% suurempi kuin edellisenä vuonna.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tilastokeskus: *Väestörakenne, Liitetaulukko 1. Väestö kielen mukaan 1980–2018*.  
[[http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/vaerak\\_2018\\_2019-03-29\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/vaerak_2018_2019-03-29_tau_001_fi.html)]

<sup>2</sup> Sama

<sup>3</sup> Maahanmuuttoviraston vuosikertomus: [<https://migri.fi/documents/5202425/6772175/2015+Vuosikertomus>],  
luettu 8.1.2020

Koko Eurooppaa ravistellut siirtolaiskriisi ei tilastojen valossa tullut täysin yllätyksenä. Euroopan unionin jäsenmaissa jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä on ollut tasaisessa kasvussa ainakin vuodesta 2008.<sup>4</sup> Kasvutahti oli melko maltillista aina vuoteen 2013, jonka jälkeen turvapaikkahakemusten absoluuttinen määrä lähti jyrkkään nousuun. Kun aiemmin nousua oli ollut 10 000 - 50 000 hakemusta vuodessa, oli vuosina 2012 - 2013 nousua jo noin 90 000 hakemusta ja vuosina 2013 - 2014 noin 200 000 hakemusta. Vuosina 2014 - 2015 kasvua oli jo noin 700 000 hakemusta. Ensimmäistä kertaa rekisteröityjen turvapaikanhakijoiden määrällinen huippu osui vuosille 2015 ja 2016, ollen kumpanakin vuonna yli 1,2 miljoonaa. Siirtolaiskriisin katsotaan usein alkaneen vuonna 2015, mutta turvapaikkahakemusten määrän kasvu oli ollut merkittävää jo edeltävinä vuosina.<sup>5</sup> Vuonna 2017 hakemuksia rekisteröitiin enää noin 650 000, joka on silti lähes kaksinkertainen vuoden 2013 määrään verrattuna.

Siirtolaisia oli alkanut rantautua Kreikkaan enenevissä määrin vuoden 2015 alusta alkaen. Vielä tässä vaiheessa siirtolaiset pääsivät kulkemaan melko vaivatta Balkanin maiden läpi Unkariin. Syksyyn tultaessa Unkarista ja erityisesti Keletin juna-asemasta Budapestissä oli tullut siirtolaiskriisin päänäyttämö. Unkari oli jo pitkään estänyt siirtolaisia nousemasta Itävaltaan suuntaaviin juniin. Siirtolaiset eivät kuitenkaan olleet pääsääntöisesti halukkaita hakemaan turvapaikkaa Unkarista, koska heidän päämääränään oli esimerkiksi Saksa, Itävalta tai Ruotsi. Syyskuuhun mennessä tilanne Budapestissa oli edennyt kiehumispisteeseen. 4. syyskuuta joukko siirtolaisia lähti kävelemään kohti Itävaltaa aikomuksenaan ylittää raja jalan. Matkaa Budapestista Itävallan vastaiselle rajalle on lyhintäkin tietä 175 kilometriä. Vielä saman päivän iltana Unkari ilmoitti lähettävänsä busseja kuljettamaan siirtolaiset Itävallan rajalle. Itävalta antoi puolestaan siirtolaisten jatkaa alueensa läpi Saksaan.<sup>6</sup> Jo muutamaa päivää myöhemmin Itävalta ilmoitti, että kauttakulku oli tarkoitettu hätäratkaisuksi eikä se voisi jatkua.<sup>7</sup> Myöhemmin Itävallan rautatieyhtiö ilmoitti keskeyttävänsä liikennöinnin Unkariin suurista siirtolaismääristä johtuen.<sup>8</sup> 13. syyskuuta Saksa ilmoitti aloittavansa rajatarkastukset Itävallan vastaisella rajalla. Myöhemmin tätä ilmoitusta seurasivat muun muassa Itävalta, Slovakia ja Ruotsi. Myös Balkanin maat alkoivat rajoittaa siirtolaisten liikkeitä alueillaan.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Kappaleessa esitetyt määrät ovat ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia. Kokonaisuutena turvapaikkahakemuksia oli kokonaisuuteen nähden vain hieman enemmän, kun huomioidaan uusintahakemukset.

<sup>5</sup> EUROSTAT: *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\_asyappctza&lang=en, 5.12.2018]

<sup>6</sup> Hiltunen, Anna-Kaisa: *Euroopan porteilla*. Gaudeamus, Tallinna, 2019, s. 210-215

<sup>7</sup> Mykkänen, Pekka: Itävalta aikoo kiristää pakolaisten kauttakulkua ja "palata normaaliin", *Helsingin Sanomat*, 7.9.2015

<sup>8</sup> Manner, Maria: Itävalta sulki junaliikenteen Unkariin pakolaisten suuren määrän vuoksi, *Helsingin Sanomat*, 10.9.2015

<sup>9</sup> Hiltunen (2019), s. 215

Palautetut rajatarkastukset hillitsivät siirtolaisten hallitsematonta liikettä Euroopan sisällä, mutta ei poistanut Kreikkaan ja Italiaan kohdistuvaa painetta. Etulinjan maiden painetta yritettiin purkaa useampaan kertaan sopimalla niin sanotusta taakanjaosta, jossa Kreikasta ja Italiasta siirrettäisiin turvapaikanhakijoita muihin jäsenmaihiin. Taakanjaosta ei saavutettu yksimielisyyttä ja osa sovitusta siirroista jäi toteuttamatta. Siirtolaiskriisin lopun alku koitti, kun EU solmi maaliskuussa 2016 Turkin kanssa sopimuksen, jossa Turkki lupautui vastaanottamaan Kreikkaan tulevat siirtolaiset, jos EU puolestaan vastaanottaa Turkista turvapaikanhakijoita. Lisäksi EU lupasi Turkille muun muassa jäsenyysneuvottelujen nopeuttamista ja taloudellista kompensatiota.<sup>10</sup> Sopimuksen astuttua voimaan luvattomat rajanylitykset Turkista Kreikkaan vähenivät merkittävästi. Sittenmin Turkki on presidenttinsä suulla useasti uhannut Euroopan unionia sopimuksen hylkäämisellä ja siirtolaisten lähettämällä Eurooppaan.

Muun Euroopan ohella siirtolaiskriisi koetteli myös Suomea. Suomi vastaanotti lähes kymmenkertaisen määrän turvapaikkahakemuksia edelliseen vuoteen verrattuna. Etelästä lähinnä Ruotsin kautta Suomeen kohdistuneen siirtolaisvirran lisäksi Suomi sai kokemuksen ns. etulinjan maana toimimisesta, kun Lapin rajavartioston rajanylityspaikoille saapui talvella 2015 - 2016 turvapaikanhakijoita Venäjältä. Turvapaikanhakijoiden tulo kuitenkin tyrehtyi Venäjän presidentin käskettyä venäläisiä viranomaisia valvomaan tiukemmin turvapaikanhakijoiden liikkeitä.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Mykkänen, Pekka & Paavo Rautio: Turkki-sopimus Euroopan pakolaiskriisiin hyväksytty – Sipilä: ”Salakuljetus loppuu” sunnuntaina käynnistyvän sopimuksen myötä, *Helsingin Sanomat*, 18.3.2016

<sup>11</sup> Eloranta, Ville: Suomeen ei saapunut tiistaina lainkaan turvapaikanhakijoita Venäjältä, *Helsingin Sanomat*, 2.3.2016

Suurin osa siirtolaiskriisin aikana Eurooppaan tulleista turvapaikanhakijoista pakeni ensisijaisesti aseellista konfliktia.<sup>12</sup> Aseellisia konflikteja suurempana syynä laajamittaista siirtolaisuutta generoivana voimana tulevaisuudessa voidaan kuitenkin pitää väestönkasvua ja ilmaston muutosta. Maapallon väestön odotetaan kasvavan lähes 9,8 miljardiin vuoteen 2050 mennessä. Samassa ajassa Afrikassa 26 valtion väestön arvioidaan vähintään kaksinkertaistuneen. Muissa maanosissa näin merkittävää kasvua ei ole odotettavissa. Väestönkasvu keskittyy maailmanlaajuisesti lähinnä kaikkein köyhimpiin maihin.<sup>13</sup> Väestönkasvun lisäksi näitä maita arvioidaan uhkaavan ilmastonmuutoksesta johtuvat säiden ääri-ilmiöt, kuten kuivuus ja ennakoimattomat rankkasateet.<sup>14</sup> Säiden ääri-ilmiöt vaikuttavat merkittävästi paikalliseen ruoantuotantoon.

## 1.2 EU, vapaaliikkuvuus ja oikeus hakea turvapaikkaa

Koska siirtolaiskriisi ravisteli erityisesti turvapaikkajärjestelmää sekä unionin sisäisen vapaan liikkuvuuden toteutumista, on tarpeellista hieman avata, mistä näissä sopimuksissa on kyse ja mihin sopimukseen turvapaikan hakeminen perustuu.

Schengen alue, eli vapaanliikkuvuuden alue, koostuu 26 eurooppalaisesta valtiosta joiden välillä on päätetty luopua rajatarkastuksista. Kaikki EU-maat eivät kuulu Schengen alueeseen, eivätkä kaikki Schengen alueeseen kuuluvat maat ole EU:n jäseniä. Toisin kuin usein huomaa ajateltavan, rajatarkastuksista luopuminen sopimusmaiden välisillä rajoilla ei oikeuta ylittämään rajaa ja oleskelemaan toisessa valtiossa ilman matkustamiseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Schengen sopimus ainoastaan mahdollistaa sujuvamman liikenteen, kun rajatarkastuksia ei suoriteta. Rajatarkastusten puute kuitenkin mahdollistaa myös niiden ihmisten rajan-ylitykset, joilla ei ole rajan ylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, kuten siirtolaiskriisin aikana tuli ilmeisen selväksi.

---

<sup>12</sup> Euroopan komissio: EU ja muuttoliikekriisi; 2017, [<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/fi/>]

<sup>13</sup> UN Department of Economic and Social Affairs: *World Population Prospects The 2017 Re-vision*, 2017, [[https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)]

<sup>14</sup> O. Hoegh-Guldberg, D. Jacob, M. Taylor, M. Bindi, S. Brown, I. Camilloni, A. Diedhiou, R. Djalante, K. Ebi, F. Engelbrecht, J. Guiot, Y. Hijikata, S. Mehrotra, A. Payne, S. I. Seneviratne, A. Thomas, R. Warren, G. Zhou; Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems; Osa IPCC:n raporttia: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. In Press.; 2018



Schengen jäsenmaat voivat palauttaa sisärajatarkastukset väliaikaisesti kansallisella päätöksellä.<sup>15</sup> Tätä mahdollisuutta on käytetty usein esimerkiksi huippukokousten, urheilutapahtumien tai terrori-iskujen yhteydessä, mutta silloinkin rajatarkastukset ovat olleet usein kohdennettuja tiettyihin rajanylityspaikkoihin tai kulkuvälineisiin. Siirtolaiskriisin aikana rajatarkastukset palautettiin ensimmäistä kertaa suhteellisen pitkäaikaisesti. Sisärajatarkastukset palauttivat siirtolaisvirran takia kronologisessa järjestyksessä Saksa, Itävalta, Slovenia, Unkari, Ruotsi, Norja, Ranska, Tanska ja Belgia. Kaikissa tapauksissa sisärajatarkastukset palautettiin vain tietyille rajaosuuksille tai tarkastuksille asetettiin maantieteellinen painopiste.<sup>16</sup>

Vuonna 2013 Euroopan unioni perusti oman turvapaikkajärjestelmän CEAS:n (Common European Asylum System), joka asettaa vähimmäisvaatimukset turvapaikan hakuun liittyen. EU:n yhteiset turvapaikkasäännöt liittyvät siihen, kuka käsittelee turvapaikkahakemuksen,<sup>17</sup> asettaa yhteisen tavoitetaso turvapaikkakäsittelyille,<sup>18</sup> asettaa yhteiset määreet sille kuka on oikeutettu turvapaikkaan<sup>19</sup> ja asettaa standardit turvapaikkahakemusten vastaanotolle.<sup>20</sup> EU:n turvapaikkasääntöjä sovelletaan EU-maiden lisäksi Norjaan, Islantiin, Sveitsiin ja Liechtensteiniin. Viime vuosina EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää on pyritty kehittämään, jotta se vastaisi paremmin siirtolaiskriisin aikana esiin nousseisiin haasteisiin.<sup>21</sup> Kirjoitushetkellä merkittäviä päätöksiä järjestelmän kehittämiseksi ei ole tehty.

Siirtolaiskriisin aikana keskiöön nousi erityisesti niin sanottu Dublin sopimus, jossa määrätään vastuista turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Käytännössä sopimuksen tarkoitus on, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, johon hakija ensimmäisenä kolmannesta maasta saapuu. Poikkeuksia tähän ovat muun muassa tietyissä tapauksissa perheelliset hakijat sekä viisumin tai oleskeluluvan EU:n alueelle omaavat.<sup>22</sup> Dublin sopimuksessa määrätään, että mikäli voidaan todeta turvapaikanhakijan saapuneen jäsenvaltion alueelle luvattomasti kolmannesta maasta, on kyseinen jäsenvaltio vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vaikka hakemus jätettäisiin, jossain muussa maassa.<sup>23</sup> Siirtolaiskriisi aikana Dublin sopimuksen soveltaminen käytännössä lakkasi.

---

<sup>15</sup> Ks. Asetus (EU) 2016/399. Schengenin rajasäännöstö, luku II, Rajavalvonnan väliaikainen palauttaminen sisärajoille

<sup>16</sup> Sama

<sup>17</sup> Asetus (EU) 2013/604

<sup>18</sup> Direktiivi 2013/32/EU

<sup>19</sup> Direktiivi 2011/95/EU

<sup>20</sup> Direktiivi 2013/33/EU

<sup>21</sup> Mm. Atanassov, Radjenovic; *EU asylum, borders and external cooperation on migration*, julkaisija Euroopan parlamentti; 2018

<sup>22</sup> Asetus (EU) 604/2013

<sup>23</sup> Sama, III Luku, 13 artikla

Pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja kohtelua on säädelty joukolla kansainvälisillä sopimuksilla. Näitä sopimuksia ovat muun muassa YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Geneven sopimukset sekä sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta. Vaikka esimerkiksi YK:n ihmisoikeusjulistus ei ole oikeudellisesti allekirjoittajamaita sitova, ovat lähes kaikki Euroopan maat allekirjoittaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen, joka on oikeudellisesti sitova ja sisältää pitkälti samoja elementtejä YK: ihmisoikeusjulistuksen kanssa. Lisäksi kansalliset perustuslait asettavat vaatimuksia pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksille.

### 1.3 Toimivalta Euroopan unionissa

Tämän tutkimuksen keskiössä on Euroopan unioni. Tutkielman ymmärtämisen kannalta on tärkeä tuntea unionin säädösmuodot ja toimielinten asema normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Euroopan unionin toimivalta perustuu unionin perussopimuksissa sille annettuun toimivaltaan. Unionilla on tietyillä aloilla määritetty yksinomainen toimivalta, jolloin ainoastaan unioni voi antaa alaan koskevia velvoittavia säädöksiä. Tällaisia aloja ovat muun muassa tulliliitto ja rahapolitiikka. Toisaalta unionilla on myös jaettua toimivaltaa. Tällä tarkoitetaan toimivaltaa, jossa unioni on ensisijainen lainsäätäjä, mutta jäsenvaltiot ovat oikeutettuja käyttämään toimivaltaansa siltä osin, kun unioni ei sitä käytä. Jaetun toimivallan piiriin kuuluvia aloja ovat esimerkiksi maatalous, kalastus ja liikenne.<sup>24</sup> Unioni toimii annetun toimivallan periaatteella. Tämä tarkoittaa, että mikäli tiettyä alaa ei ole erikseen nimetty kuuluvaksi unionin toimivaltaan, kuuluu se silloin kansalliseen toimivaltaan. Tällaisia aloja ovat muun muassa sosiaali- ja kulttuurialat.

Euroopan unionissa tehdään kolmenlaisia jäsenvaltioita velvoittavia säädöksiä. Nämä ovat direktiivit, asetukset ja päätökset. Direktiivi on käytännössä ohje, joka velvoittaa jäsenmaita muokkaamaan omaa lainsäädäntöään vastaamaan direktiivin vaatimuksia. Varsinainen lainsäätämistyö tehdään siis tässä tapauksessa jäsenmaissa. Direktiiveihin sisältyy aina myös siirtymäaika, jolloin kansallinen lainsäädäntö on saatettava vastaamaan direktiivin sisältöä. Asetukset ovat puolestaan valmiiksi pureskeltua lainsäädäntöä, joka tulee voimaan sellaisenaan välittömästi kaikissa jäsenmaissa. Asetukset eivät erikseen vaadi kansallista lainsäädäntötyötä. Tosin

---

<sup>24</sup> Katso mm. EU virallinen lehti C 326 (2012): *Euroopan unionista tehty sopimus* (SEU) ja *Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus* (SEUT)

jos kansallinen lainsäädäntö on joltain osin ristiriidassa annetun asetuksen kanssa, tulee kansallista lainsäädäntöä toki muuttaa. Päätökset ovat asetusten tapaan välittömästi sellaisenaan jäsenmaita velvoittavia, mutta ne on kohdistettu rajatun vain esimerkiksi yksittäiseen jäsenmaahan tai toimijaan. Lisäksi unionin toimielimet voivat antaa suosituksia ja lausuntoja, jotka eivät ole juridisesti sitovia.

Unionin korkein lainsäädäntöön liittyvä toimivalta kuuluu parlamentille ja neuvostolle. Parlamentti koostuu joka viides vuosi suoralla kansanäänestyksellä valittavista jäsenmaiden edustajista, jotka muodostavat parlamentissa poliittisia ryhmiä yli kansallisten rajojen. Euroopan unionin neuvosto (myöhemmin neuvosto) koostuu kunkin jäsenmaan ministereistä, joiden voisi kuvailla tuovan kansallisten parlamenttien edustuston eurooppalaiseen lainsäädäntötyöhön. Parlamentti ja neuvosto ovat ne toimielimet, jotka lopulta päättävät tuleeko lainsäädäntö voimaan ja minkä muotoisena. Euroopan unionin neuvostoa ei tule sekoittaa Eurooppa-neuvostoon, jolla ei ole suoranaista roolia lainsäädäntötyössä vaan se antaa lähinnä poliittista ohjausta. Euroopan komissiolla ei ole samanlaista päätösvaltaa lainsäädäntötyöhön liittyen kuin parlamentilla ja neuvostolla. Komission merkittävin tehtävä on tuottaa lainsäädäntöesityksiä parlamentin ja neuvoston käsiteltäviksi, sekä valvoa voimaantuleen lainsäädännön toimeenpanoa. Euroopan komissio koostuu 28 komissaarista, yksi kustakin jäsenmaasta, sekä suuresta joukosta virkamiehiä. Komission jäseniä ei valita vaaleissa vaan komissaarit valitaan kunkin jäsenmaan hallituksen esityksen pohjalta.<sup>25</sup>

EU:ssa tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen osallistuvat komissio, parlamentti ja neuvosto. Komissio valmistelee lainsäädäntöesityksen, jonka parlamentti ottaa käsittelyyn. Parlamentin tehtyä siihen haluamansa muutokset, siirtyy esitys neuvoston käsiteltäväksi. Neuvosto voi joko hyväksyä parlamentin muokkaaman esityksen, jolloin esityksestä tulee voimaan velvoittavana lainsäädäntönä, tai tehdä siihen omat muutoksensa ja palauttaa sen parlamentin käsiteltäväksi. Kun sekä parlamentti että neuvosto ovat hyväksyneet esityksen, jää komission tehtäväksi valvoa säädöksen toimeenpanoa.

---

<sup>25</sup> Katso mm. Mykkänen, Juri & Paakkunainen, Kari: *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*, Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Helsinki, 2014, Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. Edita, Keuruu, 2016 ja EU:n viralliset verkkosivut: [[https://europa.eu/european-union/index\\_fi](https://europa.eu/european-union/index_fi)]

## 1.4 Tutkimuksen aihe ja relevanssi

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisiin toimenpiteisiin Euroopan unionissa ryhdyttiin siirtolaiskriisin hallitsemiseksi. Tutkimuksen analyysitaso on lähinnä strateginen eikä toimenpiteiden operatiivista toimeenpanoa tarkastella enempää kuin on tutkimustehtävän kannalta tarpeellista. Koska tutkimus tehdään osana sotatieteiden maisteritutkintoa, lähestytään tutkimuksessa siirtolaisuutta ja siirtolaiskriisiä turvallisuuden näkökulmasta.

Tutkimus lähtee siitä oletuksesta, että maahanmuutto oli ennen siirtolaiskriisiä turvallistamis-teorian mukaisesti politisoitu aihe. Aiheesta käytiin toisinaan kiihkeääkin julkista debattia, mutta eksistentiaalista uhkaa tai radikaaleja toimenpiteitä asian eteen ei juuri esitetty. Maahanmuuton käsittely julkisessa keskustelussa oli ylipäätään keskittynyt esimerkiksi aiheen sosiaalipoliittisiin ulottuvuuksiin, ei niinkään turvallisuuteen. Siirtolaiskriisin myötä maahanmuutosta tuli turvallistettu ilmiö, jolloin aiheen turvallisuusaspektit nousivat esille ja tilanteeseen reagoitiin tavoilla, joita aiemmin olisi pidetty liian radikaaleina.

Päätutkimuskysymys:

- Millaisia ratkaisuja Euroopan unioni teki siirtolaiskriisin hallitsemiseksi vuosina 2015 ja 2016?

Alakysymykset:

- Millaisia toimia tehtiin kriisin hallitsemiseksi?
- Minkälaisia turvallisuusdiskursseja siirtolaiskriisin liitettiin?
- Miten EU pyrki vaikuttamaan siirtolaisuuteen liitettyihin turvallisuusdiskursseihin?

Tutkimustulosten on tarkoitus palvella yhtä selkeää päämäärää, jonka hyöty on kaksijakoinen. Tutkimuksen ensisijainen päämäärä on luoda tietoa, jota voidaan käyttää realististen arvioiden tekemiseen unionin kyvystä toimia mahdollisessa uudessa siirtolaiskriisissä. Tällaisen tiedon tuottaminen on Suomen näkökulmasta erittäin tarpeellista. Schengen ulkorajavaltiona Suomi voi joutua vastaavaan tilanteeseen, jossa Kreikka ja Italia olivat siirtolaiskriisin aikana ja ovat osittain edelleen. Siirtolaiskriisin kaltaisen ilmiön toteutuminen on tilastojen valossa pitkällä aikavälillä hyvinkin todennäköistä. Tällöin Suomen valtion johdolla tulisi olla faktaan pohjautuva arvio siitä, minkälainen on unionin toimintakyky ja toisaalta millaista tukea Suomi voi odottaa saavansa. Ainoastaan tosipohjainen tilannekuva mahdollistaa tehokkaan ja tarkoituk-

senmukaisen suunnittelun ja varautumisen. Vastaavana rajaturvallisuusviranomaisena Rajavartiolaitos olisi etulinjassa ottamassa vastaan mahdollista siirtolaisvirtaa. Rajavartiolaitoksen jatkuvasti pienentyneet resurssit korostavat suunnittelun tärkeyttä. Realistiseen arvioon perustuva tilannekuva mahdollistaa tarpeellisen varautumisen mahdolliseen rajaturvallisuutta vakavasti horjuttavaan uhkaan.

MPKK finnan rajoitettujen tietokantojen kautta löytyy lukemattomia vertaisarvioituja tutkimusartikkeleja, joissa maahanmuuttoa käsitellään turvallistamisteorian kautta. Suurin osa artikkeleista käsittelee maahanmuuton tai jonkin maahanmuuttoon liittyvän osa-alueen turvallistamista yksittäisen valtion kontekstissa. Maanpuolustuskorkeakoululla siirtolaisuutta on tutkittu diplomitoissa lähinnä rajaturvallisuuden näkökulmasta. Työt on tehty ennen siirtolaiskriisiä, eikä siirtolaisuuden käsittely turvallistamisteoriaan liittyen ole kovin kattavaa. Lähinnä tämän työn aihetta on Joona Castrénin pro gradu -tutkielma vuodelta 2019, jossa hän käsittelee siirtolaiskriisiä ja siirtolaisuuden turvallistamista Frontexin ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston viitekehyksessä. Tässä työssä siirtolaiskriisiin liitettyjä turvallisuusnäkökulmia tarkastellaan laajemmin unionin ja etupäässä komission kannalta. Euroopan unionin tasalla siirtolaiskriisiin liitettyjä turvallisuusnäkökulmia ei ole tietääkseni aiemmin Suomessa tässä mittakaavassa tarkasteltu, joten tutkimustyö palvelee selkeää tietotarvetta.

## 2 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Konstruktivismi ja käsitys todellisuudesta

Strategian tutkimukseen liitetty teoriakenttä on erittäin laaja. Teorian valintaa strategian tutkimuksessa ohjaakin muun muassa tutkimuksen aihe, lähdeaineisto ja tutkijan omat lähtökohdat. Vaikka teorit liikkuvat hyvin eri tasoilla eikä niiden suhde tutkittavaan aiheeseen ole täysin toisiinsa verrannollinen, voidaan teorat jakaa tiettyjen ominaispiirteidensä mukaan rationalistisiin ja konstitutiivisiin teorioihin. Rationalistisiin teorioihin lukeutuvat realistinen ja liberalistinen teoriaperinne, joissa tutkittavasta aiheesta voidaan tehdä tutkijasta riippumattomia havaintoja ja tutkijan asemoituu ulkopuolisen tarkkailijan rooliin tutkittavan aiheen suhteen. Konstitutiivisissa teorioissa, konstruktivismi ja jälkistrukturalismi, tutkimusaiheen katsotaan olevan altis tutkijan teorioinnin tuottamalle todellisuudelle ja tutkijasta riippumattoman havainnoinnin olevan siksi mahdotonta.<sup>26</sup>

Tämän tutkimuksen tieteenfilosofisena näkökulmana toimii konstitutiiviseen ymmärtävään logiikkaan pohjautuva konstruktivistinen suuntaus. Konstruktivismi (englanniksi usein *social constructivism*, sosiaalinen konstruktivismi) vakiinnutti asemansa turvallisuustutkimuksessa 1990-luvulla osana laajempaa kritiikkiä realistista teoriaperinnettä kohtaan ja on sittemmin tullut osaksi myös suomalaista strategian tutkimusta.

Konstruktivismin mukaan ihmisten ja siten myös yhteisöjen käyttäytymistä ohjaavat sosiaaliset ilmiöt, kuten kieli ja kulttuuri tai normit ja säännöt. Nämä sosiaaliset ilmiöt syntyvät ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta. Vuorovaikutuksen kautta rakentunut, osapuolten hyväksymä merkitysten ja sääntöjen verkko rajaa käsitystämme siitä miten maailma toimii tai miten sen tulisi toimia. Tämä vuorovaikutuksen kautta rakentunut verkko vaihtelee alueellisesti ja ajallisesti.<sup>27</sup> Koska käsityksemme todellisuudesta perustuu tähän vuorovaikutteisesti rakentuneeseen verkkoon, joka kuitenkin vaihtelee alueellisesti ja ajallisesti, emme pysty antamaan todellisuudelle kaikissa tilanteissa pätevää kuvausta. Konstruktivismin näkökulmasta nämä eroavat käsitykset todellisuudesta eivät ole toisiaan poissulkevia, eikä niitä voida asettaa järjestykseen nii-

<sup>26</sup> Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2014, s. 19-24

<sup>27</sup> Klotz, Audie & Cecelia Lynch: *Strategies For Research in Constructivist International Relations*. M.E. Sharpe, Inc., USA 2007, s. 7-9

den totuusarvon mukaisesti. Tutkijoiden välillä esiintyy kuitenkin erimielisyyttä siitä, mitä konstruktivismi lopulta tarkoittaa. Erimielisyyttä on kysymyksistä kuten, kuka vaikuttaa todellisuuden rakentumiseen, kuinka paljon todellisuudesta on sosiaalisen konstruktion tuotosta ja miten todellisuus rakentuu.<sup>28</sup>

Vaikka usein näkee realistisen ja konstruktivistisen näkemyksen asetettavan vastinpariksi toisilleen, ei näiden kahden näkökulman välillä ole välttämätöntä ristiriitaa. Sipilä ja Koivula huomauttavatkin, että rationalistisen ja konstitutiivisen näkökulman välisen rajan voidaan katsoa kulkevan konstruktivismin sisällä. Konstruktivismi ei sellaisenaan kiellä rationalismille tyypilliseen kausaliteetin olemassa oloa tai valtion asemaa kansainvälisessä järjestelmässä.<sup>29</sup> Konstitutiivinen kysymys "miten" ja kausaalinen kysymys "miksi" kulkevatkin usein hyvin lähellä toisiaan, mikä takia konstitutiiviseen kysymykseen voidaan saada kausaalinen vastaus.<sup>30</sup>

Ei ole mielestäni kuitenkaan perusteltua olettaa, että kansainvälisen järjestelmän toimintaa ohjaisivat ihmisestä riippumattomat universaalit luonnonlait, koska vaikka realismin näkemys nostaa kansainvälisen toiminnan keskiöön valtion, rakentuvat valtioiden poliittiset linjat aina ihmisten välisen vuorovaikutuksen tuloksena. Tämä poliittinen linja puolestaan muodostuu ihmisten vuorovaikutuksessa luoman todellisuuden seurauksena. En toisaalta kiistä, ettei kansainvälisten suhteiden rakentuminen voisi seurata ainakin rajoitetusti tiettyjä lainalaisuuksia, valtioiden välistä kilpailuasetelmaa tai valtiota keskeisimpänä toimijana kansainvälisessä järjestelmässä. Näkemykseni mukaan, vaikka tällaisia lainalaisuuksia olisi havaittavissa, voidaan niiden perusteella tehdä tulevaisuudesta vain olettamia ja eritellä historian valossa todennäköisempiä tapahtumaketjuja. Näiden lainalaisuuksien mahdollinen olemassaolo ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen kannalta relevanttia, koska tutkimus ei pyri antamaan selitystä tutkittavasta aiheesta vaan ymmärtämään sitä.

Konstruktivismia on kritisoitu, erityisesti realistisen koulukunnan edustajien toimesta, juuri sen kykenemättömyydestä tuottaa kovaa faktaa. Jatkuvan suhteellistamisen on koettu myös estävän ”minkäänlaisten todennettavien väitteiden esittämisen”.<sup>31</sup> Vaikka konstruktivismille on tyypillistä välttää vahvoja yleistyksiä ja suosia kontekstisidonnaisia selityksiä, tekevät tutkijat silti

---

<sup>28</sup> Pettman, Ralph: Commonsense constructivism or the making of world affairs. M.E. Sharpe, Inc., USA 2000, s. 11

<sup>29</sup> Sipilä & Koivula (2014), s. 29-30

<sup>30</sup> Klotz & Lynch (2007), s. 15

<sup>31</sup> Perheentupa, Christian: *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Pekka Sivonen (toim.). Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013, s. 99

jonkinasteisia totuusväittämiä. Järkevien tulkintojen tekeminen vaatii relevantin aineiston käsittelyä. Relevantin aineiston hankintaa lähtökohtaisesti ohjaavat jotkin keskeiset käsitteet, joiden määrittely on tutkijan sisäistämän todellisuuskuvan tuotosta. Käsitteiden määrittelyllä tutkija väistämättä tulee tehneeksi totuusväittämiä.<sup>32</sup>

Tässä tutkimuksessa konstruktivismi toimii metateoriana, joka ohjaa tutkijan käsitystä siitä, miten todellisuus rakentuu. Käsitys todellisuuden rakentumisesta sosiaalisena konstruktiona ohjaa aineiston erittelyä ja analyysiä sekä analyysistä tehtävää tulkintaa. Kuten aiemmin mainitsin, tutkimuksessa en kiistä, ettei kansainvälisen järjestelmän toiminnassa olisi havaittavissa lainalaisuuksia, mutta näkemykseni mukaan mahdollisista historiallisista lainalaisuuksista ei voida tehdä varmoja arvioita tulevasta. Tutkijana lähestyn analyysia ja tulkintaa vihjeinä kontekstisidonnaisesta todellisuudesta enkä tyhjäksi tekevinä vastauksina.

Tässä tutkimuksessa havainnot perustuvat Euroopan unioni toimia käsittelevien asiakirjojen sisältöön siirtolaiskriisin hallitsemiseksi. Näkökulmana havaintojen tulkinnassa on Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria. Tutkimuksessa EU:n tekemät toimet nähdään turvallistamista seuranneina ja osin myös turvallistavina tekijöinä. Tutkimus ei oleta siirtolaisuuden, edes laajamittaisen siirtolaisuuden, olevan itsessään turvallisuusuhka, mutta tulkitsee EU:n tekemien päätösten ja toimenpiteiden valossa, että unionissa vallitsevan tilanteen nähtiin uhkaava jotain turvattavaa hyvää, turvallisuuden kohdetta.

## 2.2 Kamppailu turvallisuudesta ja kriittinen turvallisuustutkimus

Turvallisuuskeskustelua oli vuosikymmeniä hallinnut perinteinen turvallisuuskäsitys, jossa asevoimia ja valtiota pidettiin turvallisuuden keskiössä. 1970-luvulla noussut globaaleja ihmisoikeuksia painottava diskurssi toi kansainväliseen keskusteluun yhä voimakkaammin rauhanturvaamisen ja -rakentamisen idean, joka sekoitti rauhantutkimuksen ja turvallisuustutkimuksen jakolinjoja.<sup>33</sup> Niin sanottu kriittinen turvallisuustutkimus muodostui 1980-luvulla haastamaan perinteistä ajattelumallia. Viimeistään kylmän sodan päätyttyä kriittinen turvallisuustutkimus sai paljon tilaa turvallisuuskeskustelussa.

---

<sup>32</sup> Klotz & Lynch (2007), s. 20-21

<sup>33</sup> Guzzini, Stefano & Dietrich Jung: *Contemporary security analysis and Copenhagen peace research*. Routledge, 2004, s. 1



Kriittinen turvallisuustutkimus toi tutkimuskenttään ajatuksen laajasta turvallisuudesta. Turvallisuudesta, joka leikkaa läpi yhteiskunnan eri toimialojen ja toimijatasojen,<sup>34</sup> asevoimista sosiaalipolitiikkaan ja valtiosta yksilöön. Tietyistä samoista lähtökohdista huolimatta kriittinen turvallisuustutkimus ei ole missään nimessä yksi yhtenäinen kokonaisuus. Kriittistä turvallisuustutkimusta yhdistää tänä päivänä lähinnä perinteisen turvallisuusorientaation kyseenalaistaminen ja käsitys todellisuuden subjektiivisesta luonteesta. Kuten edellisessä luvussa mainitsin, vaikka kriittiselle turvallisuustutkimukselle on tyypillistä kiistää rationalistisille teorioille tavanomainen *kausaliteettiajattelu*,<sup>35</sup> ei esimerkiksi konstruktivistinen näkemys ota kausaliteetin olemassaoloon varsinaisesti kantaa.

Kriittisen turvallisuustutkimuksen yhdeksi merkittäväksi suunnannäyttäjäksi kehittyi Kööpenhaminan koulukunta, joka sai nimensä vuonna 1985 perustetun Copenhagen Peace Research Institutin mukaan. Kööpenhaminan koulukunnan merkittävimpana yksittäisenä tuotoksena pidetään turvallistamisteoriaa, joka pohjautuu vahvasti konstruktivistiseen näkökulmaan turvallisuuden rakentumisesta ja laajaan turvallisuuskäsitykseen. Samansuuntaisia ajatuksia oli toki esitetty aiemminkin, mutta Buzanin, Wæverin ja de Wilden teoksessa *Security - A New Framework For Analysis* niistä pyrittiin ensimmäistä kertaa rakentamaan varteenotettava turvallisuuden rakentumista kuvaava teoria. Laajentuvaa turvallisuusajattelu kohtasi vastustusta. Ongelmana pidettiin, että yhä uusien aiheiden tuominen osaksi turvallisuuskeskustelua vaarantaisi turvallisuuskäsitteen yhtenäisyyden tehden siitä lopulta merkitykseltään tyhjän. Buzan, Wæver ja de Wilde esittivät todellisen syy kritiikkiin olleen tosiasiaassa, että muiden kuin asevoimiin liittyvien aihealueiden tuomisella turvallisuuskeskusteluun olisi ei-toivottuja ja mahdollisesti haitallisia vaikutuksia kansainvälisiin suhteisiin.<sup>36</sup>

Samalla kun käsitys turvallisuudesta, turvallisuuden rakentumisesta ja rakentumiseen vaikuttavista tekijöistä on laajentunut, on noussut yhä voimakkaammin esiin tarve määritellä turvallisuus. Turvallisuuden yksiselitteinen määrittely on vaikeaa, ei ainoastaan käsitteen abstraktin ja epämääräisen luonteen vuoksi, vaan myös koska käsite on jo perimmiltään suhteellinen. Tässä tutkimuksessa turvallisuutta lähestytään Limnellin väitöskirjassaan *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa* esittämien turvallisuuden kolmen diskurssiulottuvuuden kautta.

---

<sup>34</sup> Ks. Turvallisuuden analyysitasot ja sektorit

<sup>35</sup> Sipilä & Koivula (2014), s. 29

<sup>36</sup> Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde: *Security - A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Inc., USA 1998, s. 2

Limnell esittää, että turvallisuus koostuu kolmesta diskurssiulottuvuudesta, jotka ovat ”historiallisten sosiaalisten prosessien ja rakenteiden tuotteita”.<sup>37</sup> Turvallisuuden rakentumiseen vaikuttavat kolme ulottuvuutta ovat turvaamisen kohde, uhka ja turvaamisen keinot. Turvaamisen kohde on objekti, joka voi olla konkreettinen (tukikohta, yksilö) tai abstrakti (kulttuuri, ihmis-oikeudet). Kohde on turvattava hyvä, jonka hyvinvoinnin tai olemassaolon jokin toinen muuttaja vaarantaa tai voi mahdollisesti vaarantaa. Tämä vaarantava tekijä on uhka. Uhka on perinteisesti määritelty sotilaallisesta näkökulmasta kyvyn ja tahdon tulona. Tämä kaava istuu huonosti laajaan turvallisuuskäsitykseen, jossa uhkan taustalla ei välttämättä ole samanlaisia selkeästi havainnoitavia ja rajattuja yksiköitä kuin sotilaallisessa turvallisuusajattelussa. Uhan kaava istuukin paremmin laajaan turvallisuuskäsitykseen muodossa: *toteutumisen todennäköisyys x vaikutukset x mahdollisuus = uhka*.<sup>38</sup> Uhka voi olla todellinen tai koettu, ja varsinkin Kööpenhaminan koulukunnassa turvallisuus käytännössä syntyy koetun uhan seurauksena. Kolmas turvallisuuden diskurssiulottuvuus, keinot, tarkoittaa niitä toimia, joilla pyritään suojelemaan turvattavaa hyvää minimoimalla siihen kohdistuva uhka. Näitä keinoja ovat vaikuttaminen uhan rakentumisen kaavan tekijöihin, eli toteutumisen todennäköisyyteen, toteutumisesta seuraavien vaikutusten laajuuteen ja voimakkuuteen sekä uhan toteutumiselle annettava mahdollisuus. Analyysivaiheessa aineistosta tehdään havaintoja näihin diskurssiulottuvuuksiin liittyen. Havainnoimalla siirtolaisuuteen ja siirtolaiskriisiin liitettyjä diskursseja, voidaan tehdä arvioita unionin turvallisuuskäsityksestä.

## 2.3 Kööpenhaminan koulukunta ja turvallistamisteoria

Tässä tutkimuksessa turvallisuutta tarkastellaan kriittisen turvallisuuskäsityksen kautta. Kuten aiemmin mainitsin, tutkimuksessa käsitys todellisuudesta rakentuu konstruktivistisen filosofian mukaisesti sosiaalisten suhteiden kautta. Ihmiset luovat todellisuuden, jolloin myös turvallisuutta rakentuu ihmisten luomien mieli- ja uhkakuvien ympärille. Kirjallisuudessa näkee usein konstruktivismia ja Kööpenhaminan koulukuntaa käsiteltävän itsenäisinä lähestymistapoina turvallisuustutkimuksessa. Tässä työssä konstruktivismi toimii metateorianana, joka leikkaa läpi koko tutkimuksen, kun taas Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria toimii tulkintaa ohjaavana teoriana.

<sup>37</sup> Limnell, Jarno: *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, Helsinki 2009, s. 45-46

<sup>38</sup> Iloniemi, Jaakko & Jarno Limnell: *Uhkakuvat*. Docendo Oy, EU 2018, s. 21

Kuten edellä mainittua, turvallistamisteoria nojaa pitkälti Buzanin, Wæverin ja de Wilden vuonna 1998 julkaisemaan teokseen *Security*, joka tärkeimpänä edeltäjänä voidaan puolestaan nähdä Wæverin artikkeli *Securitization and Desecuritization*. *Security* teoksen ja siinä esitetyn turvallistamisteorian merkittävimmät kontribuutiot turvallisuustutkimukselle olivat pyrkimys laajentaa turvallisuus-käsitettä perinteisen sotilas-poliittisen sektorin ulkopuolelle, sekä tarjoamalla konstruktivistisen näkökulman turvallisuuden rakentumiseen.<sup>3940</sup>

Turvallistamisteoriassa turvallisuus nähdään sosiaalisena konstruktiona, jossa turvallisuus määrittyy turvallistajan ja yleisön välisen kanssakäymisen kautta. Turvallisuus ei siis teorian mukaan ole sellaisenaan absoluuttisen todellista tai universaalia, vaan se on niin sanottujen *turvallistavien liikkeiden* kautta mahdollisesti yleisön mielissä syntyvä käsitys siitä, miten todellinen uhka on kyseessä ja mitä keinoja uhkaan vastaamisessa voidaan käyttää. Sinänsä sillä, onko uhka todellinen vai ainoastaan todelliseksi koettu, ei ole merkitystä, koska joka tapauksessa toimimme oman todellisuutemme ehdoilla. Samasta syystä edes todelliseen uhkaan ei välttämättä reagoida, jos uhkaa ei koeta todelliseksi. Kööpenhaminan koulukunnan mukaan turvallistaminen tulisi ymmärtää vuorovaikutteisena prosessina, jota leimaa sekä objektiivinen että subjektiivinen käsitys turvallisuudesta.<sup>41</sup>

Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriassa turvallistaminen tapahtuu kolmivaiheisen prosessin kautta. Ensimmäisessä vaiheessa aihe on ei-politisoitu, jolloin aiheesta ei käydä poliittista debattia eikä julkishallinto ota siihen kantaa. Toisessa vaiheessa aihe on politisoitu, aiheesta käydään parlamentaarista keskustelua ja aihe on otettu julkishallinnon käsiteltäväksi. Kolmannessa vaiheessa aihe turvallistetaan nostamalla se päivittäispolitiikan yläpuolelle. Aihe nousee tärkeydessään ja kiireellisyydessään tasolle, jossa sen hoitamiseksi hyväksytään keinot, jotka rikkovat muuten yhteiseksi hyväksytyjä sääntöjä.<sup>42</sup>

Jos turvallisuustutkimusta ja koko turvallisuutta käsitettä on perinteisesti leimannut asevoimien ja voimapolitiikan merkitys, sekä valtion keskeinen rooli sekä toimijana että turvattavana kohteena, jakaa Kööpenhaminan koulukunta turvallisuuden viiteen sektoriin, sotilaallinen, ympäristö, talous, yhteiskunnallinen ja poliittinen. Koska sektoreiden tutkimuksellinen tarkoitus on

<sup>39</sup> Nyman, Jonna: *Securitization theory. Critical Approaches to Security*, Laura J. Shepherd (toim.), Routledge, 2013, s. 52

<sup>40</sup> Vaikka Kööpenhaminaa pidetään ”turvallistamis”-käsitteen ja turvallistamisteorian kehittäjinä, ei ajatus todellisuuden, ja sitä kautta myös turvallisuuden, rakentumisesta sosiaalisena ilmiönä ollut uusi. Esimerkiksi propagandaa oli tutkittu tästä näkökulmasta aiemminkin. Tällöin ei vain käytetty sanaa ”turvallistaminen” vaikka käytännössä tutkittiin samankaltaista ilmiötä.

<sup>41</sup> Buzan et al. (1998), s. 30

<sup>42</sup> Buzan et al. (1998), s. 23-24

erotella vuorovaikutustyyppejä, kutakin sektoria yhdistää samat mittayksiköt ja arvot, ja toisaalta sektoreita erottaa toisistaan selviytymisen ja uhan luonne. Teorian mukaan ”turvallisuu-  
della on tunnusomainen tarkoitus, mutta sen muoto vaihtelee”.<sup>43</sup> Tässä työssä turvallisuutta ei  
jaotella esitettyihin sektoreihin, vaan sitä tarkastellaan kokonaisuutena. Turvallistamisteoria  
kietoutuukin olennaisesti kahden termin ympärille, *eksistentiaalinen uhka* ja *hätätilatoimen-*  
*pide*.<sup>44</sup> Eksistentiaalinen uhka on muuttuja, jonka toteutuessa vaikutukset turvallisuuden koh-  
teelle ovat niin suuret, että se lakkaa nykymuodossaan olemasta. Hätätilatoimenpide puolestaan  
on toimi, jonka toimeenpanemisen katsotaan olevan välttämätöntä ja se on toimeenpantava vä-  
littömästi, jottei eksistentiaalinen uhka toteudu.

Turvallistamiseen pyrkivän retoriikan havainnoitavana ilmentymänä on turvallistava liike, jolla  
pyritään tekemään aiheesta uhka. Turvallistavalle liikkeelle on tyypillistä retorinen rakenne,  
jossa aiheesta tehdään eksistentiaalinen uhka, johon reagoitua ei voida viivyttää tai on liian  
myöhäistä.<sup>45</sup> Teorian mukaan tarkastelemalla turvallistamiselle tyypillistä retorista rakennetta,  
voidaan muillakin kuin sotilas-poliittisella sektorilla havaita sellaisia turvallisuuteen vaikutta-  
via tekijöitä ja ilmiöitä, jotka muuten jäisivät huomiotta turvallisuuskeskustelussa.<sup>46</sup> Buzan et  
al. käsittelevät turvallistavaa liikettä kielitieteen kautta puheaktina. Laajemman tulkinnan mu-  
kaisesti turvallistava liike voi olla periaatteessa mitä tahansa sanoin tapahtuvaa viestintää<sup>47</sup>,  
jonka tavoitteena on saavuttaa yleinen hyväksyntä sääntöjen rikkomiselle uhan torjumiseksi.  
Turvallistamisteoriassa on huomioitava, että pelkkä aiheen esittäminen uhkana ei ole turvallis-  
tamista, vaan kyseessä on turvallistava liike, jonka tavoitteena on aiheen turvallistaminen. Tur-  
vallistaminen eroaa normaalista turvallisuuspuheesta sen eksistentiaalista uhkaa korostavan re-  
toriikan kautta. Nimettyyn aiheeseen liittyvistä turvallisuusaspekteista voidaan siis käydä jul-  
kista keskustelua ilman, että kyseessä välttämättä on turvallistava liike. Aiheen turvallistaminen  
tapahtuu vasta kun turvallistava liike saavuttaa riittävästi resonanssia yleisössä, jotta poikkeuk-  
selliset toimenpiteet aiheita kohtaan hyväksytään. Turvallistaja ei voi siis turvallistaa aihetta  
toteamalla sen olevan uhka, vaan aihe muuttuu uhaksi, kun yleisö sen sellaiseksi hyväksyy.  
Teoriassa korostetaan turvallistamisen olevan vuorovaikutteinen prosessi.<sup>48</sup> Yleisön rooli on  
toimia eräänlaisena turvallistavan liikkeen kaikukoppana, joka joko resonoi liikkeen voimasta  
tai ei resonoi.

---

<sup>43</sup> Buzan et al. (1998), s. 27

<sup>44</sup> Englanniksi *existential threat* ja *emergency measures*. ks. Buzan et al. (1998)

<sup>45</sup> Buzan et al. (1998), s. 26

<sup>46</sup> Buzan et al. (1998), s. 26

<sup>47</sup> Käytännössä puhuttu tai kirjoitettu viestintä

<sup>48</sup> Buzan et al. (1998), s. 25 ja 30

Buzan et al. mukaan turvallistamista tulisi tutkia diskurssien kautta vastaamalla kysymykseen: "Milloin tietyn retorisen ja semioottisen rakenteen omaava argumentti saavuttaa riittävän vaikutuksen, jonka seurauksena yleisö hyväksyy sellaisten sääntöjen rikkomisen, joita olisi muutoin noudatettava?".<sup>49</sup> Turvallistamisteoria ei vaadi, että varsinaisia toimenpiteitä uhkan torjumiseksi tehdään. Riittää, että yleisö on hyväksynyt aiheen uhkana, jonka torjumiseksi voidaan käyttää muuten poissuljettuja keinoja. Mikäli tällaista hyväksyntää ei havaita, kyseessä ei ole turvallistaminen vaan ainoastaan pyrkimys aiheen turvallistamiseksi, turvallistava liike.<sup>50</sup> Aiemmin esittämäni kolme turvallisuuden diskurssiulottuvuutta tulevat vahvasti esille turvallistamisteoriassa. Turvattava kohde voi olla periaatteessa mikä hyvänsä, jos yleisö kokee asian riittävän tärkeäksi hyväksyäkseen siihen liitetyn turvallistavan liikkeen. Tässä näkyy vahvasti kriittiselle turvallisuustutkimukselle tyypillinen ajatus laajasta turvallisuudesta. Tavallaan turvallistamisteorian voidaan katsoa vievän, ainakin teoriatasolla, laajan turvallisuuskäsityksen äärimmäisyyksiin, koska se ei kategorisesti poissulje mitään aihepiiriä mahdollisesta turvallisuuskeskustelusta.

### 2.3.1 Teoriaan kohdistettu kritiikki

Vaikka Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria on saavuttanut paljon suosiota turvallisuustutkimuksen kentässä ja se on kiistatta edistänyt keskustelua turvallisuuden rakentamisesta, ei se ole missään nimessä jäänyt vaille kritiikkiä. Turvallistamisteoriasta esitetty kritiikki, joka huomattavassa määrin keskittyy arvostelemaan teoriaa liian kapeaksi tai epätarvaksi, on jaettavissa kolmeen kategoriaan.

Ensimmäinen kritiikin kohde, joka nousee esiin lähes aina turvallistamisteoriasta kirjoitettaessa, on turvallistavan puheaktin kontekstisidonnaisuuden vähäinen huomioiminen. Muun muassa McDonaldin mielestä Kööpenhaminan koulukunta ei riittävästi huomioi kontekstia, jossa puheakti tapahtuu ja jopa väheksyy kontekstin merkitystä. Hän esittää, että tutkittaessa turvallisuuden rakentamista olisi aina otettava huomioon sosiaalinen, poliittinen ja historiallinen konteksti, jossa turvallistaminen tapahtuu.<sup>51</sup> Saman näkemyksen jakaa muun muassa Guzzini to-

---

<sup>49</sup> Kirjoittajan käännös. Alkuperäinen teksti: "*When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed?*". Buzan et al. (1998), s. 25

<sup>50</sup> Buzan et al. (1998), s. 25

<sup>51</sup> McDonald, Matt: *Securitization and the Construction of Security. European Journal of International Relations, Vol. 14(4)*, 2008, 571-573

teamalla, että turvallistamisteoria voi päteä vain jos ihmiset jakavat samat kielelliset merkitykset ja kulttuurisen kontekstin, jossa kieltä käytetään.<sup>52</sup> Periaatteessa teorian mukaista turvallistamista ei voi tapahtua, mikäli turvallistamispuheen kohteena oleva yleisö ei tulkitse puhetta samalla tavalla. Teoriaan liittyvän empiirisen näytön puute esimerkiksi siitä milloin ja miten turvallistamispuhe onnistuu ja milloin ei, onkin yksi keskeisiä kritiikin kohteita, josta lisää tuonnempana.

Emmers yhtyy kritiikkiin huomauttamalla, että teoriaa ei voida sellaisenaan välttämättä soveltaa kaikissa strategisissa tilanteissa. Esimerkiksi hän ottaa itäisen Aasian, jossa Kiinan, Japanin ja Yhdysvaltain välejä leimaa voimakkaasti geopolitiikka, voimien tasapaino ja sotilasstrategia. Emmers huomauttaa, että vaikka tällaisessa tilanteessa turvallistamisteorian mukaisia prosesseja voidaan havaita, ne eivät sellaisenaan välttämättä tuota realistisesta näkökannasta poikkeavaa uutta tietoa.<sup>53</sup> Toisaalta Guzzinin mukaan myös realistinen näkökulma turvallisuustilanteeseen on lopulta historiallisen kehityksen tulosta, jossa tietyt tekijät ovat auktoriteetteina vaikuttaneet siihen miten historia on edennyt realistisen näkökulman mukaisesti.<sup>54 55</sup>

Toinen paljon kritiikkiä kerännyt aihe on Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian keskittyminen puheaktiin merkitykseen turvallisuuden luoja. Puheaktin tai sanoin tehdyn turvallistamisen voidaan katsoa olevan vain yksi osa turvallisuuden rakentamista, mutta ei sen ainoa tekijä. Puheaktin merkityksen korostamista voidaan pitää ongelmallisena myös sen takia, että se voi jättää ulkopuolelle muut viestinnän keinot kuten fyysiset toimenpiteet, jotka eivät ainoastaan seuraa puheaktia vaan ovat itsessään osa turvallisuuden rakentumista.<sup>56</sup> McDonald korostaa puheaktiin kohdistuvassa kritiikissään, että turvallistamisteoria ei ota huomioon kuvien merkitystä, vaikka niiden rooli turvallisuuden rakentajana voi olla huomattava. Lisäksi puheaktin merkityksen korostaminen korostaa poliittisen eliitin merkitystä, joilla on parhaat mahdollisuudet tulla kuuluksi. McDonald huomauttaa, että visuaalisen viestinnän tuominen osaksi turvallistamisteoriaa voi johtaa myös valtion ja poliittisen eliitin merkityksen vähenemiseen turvallisuuden rakentajina ja siirtää vastuuta medialle ja taiteilijoille. Dominoivien äänen-

---

<sup>52</sup> Guzzini, Stefano: Securitization as a causal mechanism. *Security Dialogue* 42(4-5), 2011, 335-336

<sup>53</sup> Emmers, Ralf: Securitization. *Contemporary security studies*, Alan Collins (ed), Oxford University Press Inc., Iso-Britannia 2007, 116

<sup>54</sup> Guzzini (2011), 335

<sup>55</sup> Guzzinin näkemys implikoi, että historiassa on henkilöitä ja yhteisöjä, joilla olisi ainakin ajatukset tasolla ollut mahdollisuus ohjata uhkakuvien muodostuminen muualle kuin asevoimia korostavaan diskurssiin.

<sup>56</sup> McDonald, Matt: Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, Vol. 14(4), 2008, 568-569

painojen korostaminen on tosin tyypillistä myös perinteisille turvallisuuskäsityksille, jotka rajoittavat turvallisuuden rakentumisen kannalta merkittävien tekijöiden määrää.<sup>57</sup> Myös Stritzel pitää teorian suurimpana puutteena, ei niinkään puheaktin korostamista, vaan puheaktin olosuhteiden riittämätöntä huomioimista ja ylipäättään puheaktin liian tiukkaa määrittelyä. Hän näkee näiden puutteiden olevan niin suuria, että ne tekevät turvallistamisteoriasta teoreettisesti epätarkan tai suuripiirteisen.<sup>58</sup>

Kolmantena ongelmana yleisesti pidetään sitä, että teoriassa ei ole kunnolla keskitytty keskeisen empiirisen aineiston luomiseen. Teoriaa näkeekin usein kutsuttavan "aliteorioiduksi". Empiiristä näyttöä puuttuu esimerkiksi siitä, miksi jotkin turvallistamisaktit onnistuvat ja toiset eivät, ja miksi toisista asioista muodostetaan turvallistettuja ilmiöitä ja toisista ei.<sup>59</sup> Tähän samaan ongelmaan tarttuu myös Stritzel, joka huomauttaa että empiirisessä tutkimuksessa ei ole kyetty aina kunnolla osoittamaan mikä on yleisön rooli turvallistamisprosessissa.<sup>60</sup> Balzacq, Léonard ja Ruzicka kritisoivat myös vahvasti sitä, että vaikka yleisöllä on erittäin suuri rooli turvallistamisen onnistumisessa, on yleisö konseptina heidän mukaansa teorian vähiten kehitetty.<sup>61</sup> He huomauttavat myös, että teoria ei ota huomioon puheaktin kohteena olevan yleisön tai yleisöjen monimuotoisuutta ja miten nämä ovat keskenään vuorovaikutuksessa.<sup>62</sup>

Emmers nostaa esiin ongelman äärimmäisen politisoinnin ja turvallistamisen välisen rajan vetämisessä.<sup>63</sup> Tähän samaan problematiikkaan ottaa kantaa myös Guzzini, joka toteaa, että vaikka turvallistamisteoriassa aiheen muuttuminen politisoidusta turvallistetuksi on teoriassa selitetty, on turvallistamiseen liittyvän kausaalisen mekanismin ja turvallistamisen laukaisevan tekijän yksilöiminen historiallisessa jatkumossa vaikeaa.<sup>64</sup>

Teoriaan kohdistettu kritiikki kulminoituu siihen, että Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian jättää avoimeksi monia turvallisuuden rakentumisen kannalta olennaisia kysymyksiä. Miksi ja miten turvallistamisakti onnistuu tai miksi se ei onnistu? Missä vaiheessa julkisen

---

<sup>57</sup> McDonald (2008), s. 569, 573-574

<sup>58</sup> Stritzel, Holger: Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *London School of Economics and Political Science, UK, Vol. 13(3)*, 2007, s. 366, 387-368

<sup>59</sup> Mm. Emmers (2007), s. 116

<sup>60</sup> Stritzel (2007), s. 363

<sup>61</sup> Balzacq, Thierry, Léonard, Sarah, Ruzicka, Jan: 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations 2016, Vol 30(4)*, 2016, s. 499

<sup>62</sup> Balzacq et al. (2016), s. 500

<sup>63</sup> Emmers (2007), s. 117

<sup>64</sup> Guzzini (2011)

mielipiteen voidaan katsoa tukevan turvallistamisaktia? Milloin aiheesta tulee turvallistettu? Missä kulkee äärimmäisyyksiin viedyn politisoinnin ja turvallistamisen raja?

Tässä tutkimuksessa havainnoidaan turvallistamiseen tähtäävän prosessin ja prosessin mahdollisen lopputuloksen, turvallistamisen, ilmentymistä aineistossa. Näkökulma on siis turvallistavan toiminnan, aineistossa ilmenevien sanamuotojen, kieliasujen ja toimenpiteiden havainnoinnissa, ei turvallistamisen mahdollisessa onnistumisessa. Havainnoimalla aineistosta turvallistamisteorialle tyypillisiä elementtejä, pyritään tutkimuksessa ymmärtämään, minkälaisia uhkakuvia EU:ssa siirtolaiskriisiin liitettiin. Näiden uhkakuvien kautta voidaan tehdä arvioita sen tulevasta toiminnasta vastaavan kriisin toistuessa. Tutkimuksen tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava teoriaan kohdistettu kritiikki. Vaikka aineistossa ilmenee selkeästi turvallistavalle toiminnalle tyypillisiä elementtejä, ei tarkkaa rajaa voida antaa sille onko aihe äärimmäisen politisoitu vai turvallistettu.



### 3 METODOLOGIA

Tämä tutkimus on menetelmiltään laadullinen, mikä on osaltaan ohjannut tutkimuskysymysten asettelua, aineiston analyysia sekä havaintojen tulkintaa. Erilaisia laadullisen tutkimuksen määritelmiä löytyy metodioppaista lukemattomia. Usein määritelmä on koottu muista laadullista tutkimusta käsittelevistä teoksista ja kirjoittaja on koonnut niistä pohdintojensa kautta määritelmän, jota käyttää omassa teoksessaan. Tuomi ja Sarajärvi huomauttavatkin opinnäytetöiden ja tutkijoiden usein suhtautuvan laadullisen tutkimuksen määritelmiin varsin kritiikittömästi.<sup>65</sup> Tuomen ja Sarajärven mukaan laadullisen tutkimuksen kulmakiviä on havaintojen teoriapitoisuus.<sup>66</sup> Teoriapitoisuudella he tarkoittavat tutkimuksen olevan aina riippuvaista käytetyistä havaintomenetelmistä ja niiden tekijästä.<sup>67</sup> Myös Metsämuuronen yhdistyy tähän näkemykseen korostaessaan tutkijan omien henkisten valmiuksien merkitystä laadukkaan laadullisen tutkimuksen tekemisessä ja virhepäätelmien välttämässä.<sup>68</sup>

Vaihtoehtoinen lähestymistapa olisi ollut käsitellä aineistoa määrällisesti havainnoiden esimerkiksi tiettyjen sanaparien esiintymistiheyttä. Määrällinen analyysi olisi toki palvellut tutkimuksen objektiivisuutta lisäävänä tekijänä, koska havainnot eivät olisi olleet yhtä alttiita tutkijan omalle kyvykkyydelle. Se ei olisi luultavasti kuitenkaan pystynyt tarjoamaan vastausta tutkimuksen pääkysymykseen. Määrällinen analyysimenetelmä olisikin luultavasti ohjannut myös tutkimuskysymysten asettelua toisenlaiseksi, jolloin varsinaiseen tutkimustehtävään ei olisi saatu yhtä luotettavaa vastausta.

---

<sup>65</sup> Tuomi & Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki, 2009, s. 17

<sup>66</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 20

<sup>67</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 20

<sup>68</sup> Metsämuuronen, Jari: *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä; tutkijalaitos*. International Methelp, Jyväskylä, 2009; Luku III, s. 214

### 3.1 Laadullinen sisällönanalyysi

Laadullinen sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmä, jossa tarkoituksena on etsiä merkityksiä tekstin sisältä.<sup>69</sup> Sisällönanalyysissa tutkimusaineistona olevien dokumenttien sisältöä pelkistetään, tiivistetään, ryhmitellään ja luokitellaan. Analyysin pyrkimyksenä on kuvailla sanallisesti tutkimusaineistona käytettävien dokumenttien sisältöä ja rakenteita.<sup>70</sup> Dokumenteilla voidaan tarkoittaa laajasti melkein mitä vain kirjalliseen muotoon saatettavissa olevaa materiaalia kuten kirjat, haastattelut, puheet ja raportit.<sup>71</sup> Sisällönanalyysi on syklisesti etenevä projekti, jossa aineiston luokittelu muuttuu sitä mukaa kun aineistoa käydään läpi ja uutta aineistoa kerätään. Luokitukset ja ryhmittelyt eivät ole sidoksissa tiettyihin määritelmiin vaan elävät aineiston mukana tutkimuksen edetessä.<sup>72</sup>

Sisällönanalyysiä pidetään nykyään yleensä laadullisena tutkimusmenetelmänä, mutta myös kvantitatiivisessa tutkimuksessa voidaan käyttää sisällönanalyysille tyypillisiä piirteitä. Kvantitatiivisessa sisällönanalyysissä voidaan esimerkiksi tutkia tiettyjen sanojen tai sanaparien esiintymistiheyttä tietyssä aineistossa. Tuomi ja Sarajärvi kutsuvat kvantitatiivista sisällönanalyysiä *sisällön erittelyksi*, kun taas sisällönanalyysillä he tarkoittavat aineiston kuvailua sanallisesti.<sup>73</sup>

Sisällönanalyysin ei voida katsoa sellaisenaan riittävän laadukkaan analyysin tuottamiseen vaan se on keino jäsenellä aineisto johtopäätöksiä varten. Grönfors pelkistää sisällönanalyysin vain tavaksi järjestää muistiinpanot analyysia varten, jonka tehtävänä on tuottaa aineistoa teoreettista pohdintaa varten.<sup>74</sup> Tuomen & Sarajärven mukaan kunnollisten johtopäätösten puute onkin yleinen syy sisällönanalyysien keskeneräisyyteen.<sup>75</sup>

Erilaisia ohjeita ja oppaita sisällönanalyysin tekemiseen on useita. Tässä työssä analyysin etenmistä ohjaa Eskolan artikkelissaan *Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat* tekemä jaottelu teoriasidonnaisen laadullisen analyysin vaiheista. Karkeasti vaiheet ovat seuraavat:

---

<sup>69</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 104

<sup>70</sup> Seitamaa-Hakkarainen, Pritta: *Metodix - Kvalitatiivinen sisällönanalyysi*. [<https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>]. luettu 2.11.2018

<sup>71</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 103

<sup>72</sup> Seitamaa-Hakkarainen (Metodix-verkkolähde) luettu 2.11.2018

<sup>73</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 106

<sup>74</sup> Grönfors, Martti: *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. WSOY, Helsinki, 1982, s. 161

<sup>75</sup> Tuomi & Sarajärvi (2009), s. 103

1. Aineistosta poimitaan teemoihin liittyvät kohdat
2. Poimitut kohdat järjestetään teemojen mukaisesti
3. Analyysi. Tiivistäminen, jäsentäminen ja järjestäminen. Tematisointi ja tyypittely.
4. Aineistosta poimitaan analyysin parhaat palat. Kirjoitetaan omat tulkinnat.
5. Kytkenät teorioihin ja aiempiin tutkimuksiin. Käsikirjoitus koko työstä.
6. Lopullisen tekstin hiominen

Analyysin ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa aineistosta poimitaan teemoihin liittyvät kohdat ja järjestetään ne valittujen (tai analyysin aikana havaittujen) teemojen mukaisesti. Aineistoa ei tässä vaiheessa vielä juurikaan karsita. Kolmas vaihe on analyysi. Hänen mukaansa analyysin tarkoituksena on lisätä aineiston informaatioarvoa sitä tiivistämällä. Tämä voidaan tehdä *tematisoimalla* ja *tyypittelyllä*. Tematisoinnissa teemoitellusta aineistosta poimitaan kohtia tarkempaa tulkintaa varten. Tyypittelyssä aineistosta luodaan tyyppejä, jotka kuvaavat aineiston sisältöä. Neljännessä vaiheessa tehdystä analyysistä kirjoitetaan omat tulkinnat. Viides ja kuudes vaihe ovat käytännössä kirjoitustyön tekemistä.<sup>76</sup>

Tässä tutkimuksessa sovelletaan laadullista sisällönanalyysia sitoutumatta orjallisesti minkään tietyn menetelmäkirjan määritelmään analyysin vaiheista. Käytetyt vaiheet ja vaiheiden sisältö on esitetty alla.

1. Hankinta ja karsinta
  - a. Aineiston selaaminen ja tallentaminen sähköisistä tietokannoista
  - b. Tallennetun aineiston tarkempi karsinta ja relevantin aineiston erittely
2. Teemoittelu
  - a. Aineisto luokitellaan teemojen mukaisesti
    - i. Teemoittelua ohjasi tutkijan omaan kokemukseen perustuva käsitys rajaturvallisuuden vyöhykkeistä. Aineisto vahvisti tätä teemoittelua.
3. Tyypittely
  - a. Tiivistäminen
  - b. Valittujen elementtien tarkastelu
  - c. Havaintojen jäsentäminen

---

<sup>76</sup> Eskola: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II - näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, Raine Valli ja Juhani Aaltola (toim.), 2015, s. 192 - 203

#### 4. Tulkinta

- a. Havaintojen tarkastelu valitun teorian näkökulmasta

#### 5. Johtopäätösten

### 3.1.1 Tulkinta turvallistamisteorian viitekehyksessä

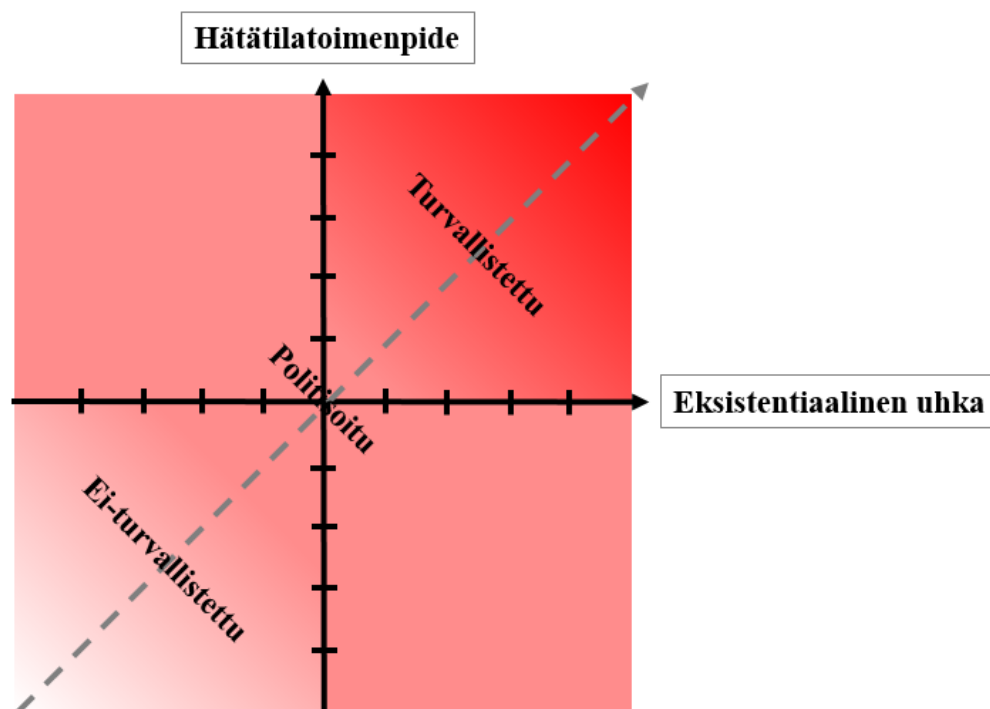
Analyysin ensimmäisessä vaiheessa keskitytään aineiston teemoitteluun ja tyypittelyyn. Ensimmäisen vaiheen tarkoituksena on tuottaa joukko havaintoja, joita voidaan käyttää tutkimuksen alakysymyksiin vastaamisen lisäksi analyysin toisessa vaiheessa tulkinnan pohjana. Tiedostan, että analyysia ja havaintojani aineistosta ohjaa länsimainen käsitykseni turvallisuudesta ja siitä minkälaisen merkityksen sanoille annamme. Sama aineisto toisesta kulttuurisesta näkökulmasta tarkasteltuna voisi johtaa erilaisiin päätelmiin kuin mihin minä tutkimuksessani päädyin. On kuitenkin huomioitava, että Euroopassa jaetaan maailman mittakaavassa melko samanlainen kulttuuritausta, joten tutkimuksen analyysia voidaan pitää ainakin läntisen yhteisön keskuudessa pätevänä.

Tässä tutkimuksessa tulkinta perustuu induktiiviseen päättelylogiikkaan, jossa joukosta yksittäisiä havaintoja tehdään yleistyksiä. Havaintojoukko nähdään esimerkkinä laajemmasta kokonaisuudesta. Tulkinnan luotettavuuden kannalta on olennaista, että sisällönanalyysissa saatu havaintojoukko on riittävän laaja. Toki harvemmistakin havainnoista voidaan tehdä tulkintoja, mutta niiden yleistettävyyys ei ole yhtä luotettavaa. Useampi samansuuntainen havainto vahvistaa tehtyä tulkintaa. Toisaalta laajempi havaintojoukko myös mahdollistaa ensimmäisten tulkintojen kanssa ristiriitaisten näkemysten havaitsemisen ja ilmiön kattavamman tarkastelun.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa tehdyt havainnot tuodaan teoriaan tarkastelemalla niitä kahden turvallistamisteorialle tyypillisen elementin kautta, hätätilatoimenpide ja eksistentiaalinen uhka. Mitä voimakkaampina nämä kaksi elementtiä ilmenevät aineistossa, sitä varmemmin voidaan sanoa aiheen olleen käytetyn teorian mukaisesti turvallistettu. Havaintojen tulkinnassa käytettiin apuna kolmea ajatustyötä ja raportointia helpottavaa apukysymystä:

1. Miten turvallistamiselle tyypilliset elementit näkyvät aineistossa?
2. Onko siirtolaisuus turvallistettu? Miten ja miltä osin?
3. Tukevatko havainnot käsitystä siirtolaisuudesta turvallistettuna ilmiönä?

Alla olevaa kuvaajaa käytetään visualisoimaan tarkasteltavien elementtien ilmenemistä aineistossa. Kuvaajasta on huomioitava, että sitä ei ole sellaisenaan tarkoitettu käytettäväksi tiedon lähteenä, vaan sitä on tulkittava osana tutkielman kirjoitettua sisältöä. Koska kuvaajan ensisijainen tarkoitus on visualisoida tehtyjä havaintoja eikä toimia eksaktina tulkinnan lähteenä, katsottiin rinnakkaisarvioijan käyttö tarpeettomaksi.



Kuva 1. Turvallistamisen elementtien havaintojen visualisointi

Hätätilatoimenpide näyttäytyy aineistossa toimenpiteiden kiireellisyyden korostamisena kerroksessa. Toimenpiteille asetettua aikamäärettä tarkasteltiin joustavasti asteikolla yhdestä viiteen: 1. aikaväliä ei määritetty, 2. pitkä aikaväli, useita vuosia, 3. keskipitkä aikaväli, kuukausia - joitain vuosia, 4. lyhyt aikaväli, viikkoja - kuukausia ja 5. lähitulevaisuus, päivistä viikkoihin.

Eksistentiaalinen uhka puolestaan ilmenee aineistossa kerrottaessa uhan vaikutuksesta turvallisuuden kohteelle. Uhan vaikutusta arvioitiin asteikolla yhdestä viiteen: 1. ei vaikutusta, 2. muutokset kohteessa vähäiset, 3. normaali toiminta häiriintyy, 4. toiminnan vakava häiriö ja 5. kohde tai sen toiminta lakkaa olemasta. Tulkinnassa on huomioitava, että eksistentiaalinen uhka näyttäytyy aineistossa usein hyvin eri tasoisena ja on täysin riippuvainen kohteesta, jonka turvallisuus on uhattuna. Esimerkiksi uhka jonka toteutuminen voi olla yksilön kannalta merkittävä, ei välttämättä ole sitä koko unionin kannalta. Koska tämän työn yhtenä tavoitteena on

luoda mahdollisimman kattava käsitys siitä, minkälaisia turvallisuusnäkökulmia siirtolaisuuteen EU:ssa aineiston perusteella liitetään, painotetaan unionin näkökulmaa myös uhan vaikutusta tarkasteltaessa.

### 3.2 Aineiston kuvaus

Aineiston ajallinen rajausta tehtiin vuosiin 2015 ja 2016. Näinä vuosina Euroopan siirtolaiskriisi oli voimakkaimmillaan ja näille vuosille asettuu, myös kriisin hallitsemiseksi tehdyt tärkeimmät toimet. Vuoden 2016 jälkeen tehdyt toimet, vaikka liittyvätkin suoraan siirtolaiskriisiin, koskevat lähinnä kriisin jälkihoitoa eivätkä sen akuutin vaiheen käsittelyä. Tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevat toimet keskittyvät juuri kriisin akuutin vaiheen hoitoon ja tästä syystä rajausta vuosiin 2015 ja 2016 on perusteltu. Näiltä vuosilta saatiin myös kerättyä riittävän laaja aineisto laadukkaana analyysin tekemiseen.

Euroopan unionin toimielinten asiakirjarekistereistä on saatavilla lukematon määrä asiakirjoja, joissa käsitellään siirtolaiskriisin ratkaisua ja siirtolaisuuteen liittyviä turvallisuusnäkökulmia. Tutkimustehtävän kannalta aineiston olisi edustettava mahdollisimman objektiivista ja jäsenmaiden, yksittäisten virkamiesten tai edustajien vaikutuksesta vapaata EU:n näkemystä käsiteltävästä aiheesta. Tuntematta tarkemmin lainsäädäntöehdotusten tai tiedonantojen laatimisprosessia, komission asiakirjoja voitaneen pitää tähän tarkoitukseen sopivimpina, koska komission virkamiehet edustavat aina ensisijaisesti unionia, eivät kotimaitaan tai puolueita. Lisäksi julkisista lähteistä saatavilla olevat parlamentin ja neuvoston asiakirjat ovat pääsääntöisesti sen muotoisia, että ne eivät palvele tutkimuskysymyksiin vastaamista.

Tutkimuksessa käytetyn aineiston runko muodostuu Euroopan komission lainsäädäntöesityksistä sekä neuvostolle ja parlamentille suunnatuista tiedonannoista komission laatimista suunnitelmista tai toimeenpanon seurannasta. Asiakirjat on hankittu käymällä läpi kaikki komission vuosina 2015 ja 2016 julkaisemat COM-asiakirjat, joista on otsikkotasolla karsittu tutkimuksen kannalta selvästi tarpeeton aineisto. Esikarsittu aineisto on tämän jälkeen käyty läpi avaamalla jokainen asiakirja ja nopealla lukemisella selvitetty sisältääkö asiakirja tutkimuksen kannalta relevanttia tietoa, jälleen karsien tarpeeton aineisto. Näin kerättiin tutkimuksen aineiston runko, joka otettiin käsittelyyn varsinaiseen analyysiin.

COM-asiakirjat sisältävät lainsäädäntöehdotukset ja komission tiedonannot muille EU:n toimielimille. Lainsäädäntöehdotukset sisältävät pääsääntöisesti lyhyen taustoituksen, perustelut

ja varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen. Tiedonannoissa komissio puolestaan kertoo muun muassa toimista, joita EU tekee kriisin ratkaisemiseksi ja jotka eivät aina vaadi lainsäädännön muutoksia. Tiedonannot sisältävät yleensä käsiteltävään aiheeseen liittyvän tilannekuvauksen, tehdyt toimet ja suunnitellut toimet. Aineisto on kokonaisuudessaan verkosta julkisista lähteistä saatavilla. Aineisto on yksinomaan tekstimuotoista sisältäen jonkin verran taulukoita.

Euroopan komission asiakirjarekisteri:

Hakuehdot: COM / 2015 / Kaikki alat

Hakutulokset: 1499 kpl

Tutkimukseen: 18 kpl + liitteet

Hakuehdot: COM / 2016 / Kaikki alat

Hakutulokset: 1935 kpl

Tutkimukseen: 36 kpl + liitteet

Lisäksi tutkimuksessa on käytetty jonkin verran muuta sisällönanalyysin aikana esiin nousutta relevanttia ainestoa.

## 4 TUTKIMUSTULOKSET

Vaikka Euroopan siirtolaiskriisin katsotaan usein alkaneen vuonna 2015, oli varsinainen kriisi alkanut jo vuonna 2014. Kuten tutkielman alussa mainitsin, Eurooppaan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä oli ollut nousussa jo vuodesta 2008 alkaen. Vuonna 2014 nähtiin ensimmäinen radikaali nousu turvapaikanhakijoiden määrässä. Tämä nousu ei kuitenkaan ollut ilmeisesti riittävän suuri, jotta asia olisi noussut julkiseen keskusteluun samassa mittakaavassa, mitä se teki vuoden 2015 aikana ja jälkeen.

Tutkimuksen tarkastelujakson aikana Euroopan unioni teki kolme merkittävimmät suuntalinjat määrittävää suunnitelmaa, joissa lähestyttiin vallitsevaa siirtolaiskriisin hallintaa hieman eri näkökulmista. Näissä suunnitelmissa esiteltiin joukko tavoitteita ja toimenpiteet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka osa suunnitelmissa esitetyistä toimenpiteistä on hyvinkin konkreettisia, kyseessä ei ole sellaisenaan konkreettisia toimenpiteitä käynnistävä asiakirja. Suunnitelmia voitaneen kutsua myös strategioiksi, mikä ehkä parhaiten kuvaa niiden luonnetta suhteessa myöhempiin suunnitelmiin. Nämä strategiat olivat muuttoliikeagenda, turvallisuusagenda ja suunnitelma Schengen-alueen normaalin toiminnan palauttamiseksi. Strategioita seurasi joukko kapeampaan sektoriin kohdistettuja suunnitelmia, joissa pyrittiin asettamaan selkeät käytännön toimet strategioiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Siirtolaiskriisin kannalta merkittävin suunnitelma oli komission toukokuussa 2015 julkaisema Euroopan muuttoliikeagenda<sup>77</sup>. Suunnitelma oli jaettu välittömiin toimiin, jotka tähtäävät siirtolaiskriisin akuutin vaiheen hallintaan, ja pidemmän aikavälin toimiin, joiden tarkoituksena on korjata siirtolaiskriisin aikana esiin tulleita puutteita ulkorajavalvonnassa ja laajemmin koko turvapaikkajärjestelmässä. Siirtolaiskriisin hallintaan tähtääviä toimia olivat muun muassa etulinjanmaissa toteutettava *hotspot*-järjestelmä, yhteiset rajaturvallisuusoperaatiot, sisäisten siirtojen koordinointi ja yhteistyö kolmansien maiden, erityisesti Turkin, kanssa. Pidemmän aikavälin toimia olivat esimerkiksi Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustaminen sekä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tähtäävä suunnitelma. Vaikka asiakirjassa selvästi nostetaan esille etulinjan maissa ja ulkorajalla vallitseva poikkeuksellinen tilanne, ei tilanteesta aktiivisesti syytetä mitään tai ketään. Siirtolaisten määrää kuvaillaan sanoilla *siirtolaisten virta*, *tulijatulva* ja *ennennäkemätön paine*. Tehtyihin toimiin viitataan *hätätilatoimina*.

---

<sup>77</sup> COM(2015) 240 final



Vallitsevaan tilanteeseen viitataan kuitenkin ainoastaan kerran sanalla *kriisi*. Kokonaisuudessaan asiakirjassa kerronnassa korostui siirtolaiskriisi jäsenmaiden yhteisenä haasteena ja velvollisuus pitää kiinni kansainvälisistä sopimuksista. Turvallisuusnäkökulmia tilanteeseen ei vielä juuri liitetty.

Huhtikuussa 2015 julkaistu Euroopan turvallisuusagenda<sup>78</sup> käsittää joukon suuntaviivoja turvallisuuden parantamiseksi erityisesti terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja kyberrikollisuuteen liittyen. Asiakirja ei sinällään liity suoraan siirtolaiskriisiin tai sen hoitamiseen, mutta monet turvallisuusagendaa seuranneet asiakirjat liittävät siirtolaiskriisin ja terrorismin toisiinsa. Asiakirjan varsinaisesta sisällöstä enemmän alaluvussa.

Suunnitelma Schengen-alueen normaalin toiminnan palauttamiseksi<sup>79</sup> julkaistiin maaliskuussa 2016 kun kriisin akuutein vaihe oli taittumassa. Suunnitelma sisälsi askelmerkit, joiden tarkoituksena oli käytännössä pelastaa Schengen-alue, jonka toiminta oli kriisin seurauksena jo pahasti kärsinyt. Tämäkään suunnitelma ei sinänsä liity suoraan siirtolaiskriisin hallintaan, mutta antaa tärkeän kuvan siitä millainen vaikutus kriisillä oli unionin sisällä. Asiakirjaa käsitellään myöhemmin alaluvussa 4.2.

Seuraavissa alaluvuissa aineistoa tarkastellaan neljänä kokonaisuutena, jotka perustuvat aineistosta nousseisiin teemoihin sekä osin tutkijalähtöisesti Suomessakin käytettävään neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin.

#### 4.1 Rajaturvallisuuden ylläpito - toimenpiteet etulinjan maiden tukemiseksi

##### **Hotspot-järjestelmä**

Eurooppaan siirtolaiskriisin aikana kohdistuva muuttopaine keskittyi melko selkeästi tiettyihin maantieteellisiin pisteisiin Kreikan itäisessä saaristossa ja Italian eteläosien suurilla saarilla. Muuttopaine kohdistui näihin saariin lähinnä siitä syystä, että ne olivat maantieteellisesti lähinnä unionin ulkorajaa ja siten helpoiten siirtolaisten saavutettavissa. Meren muodostaessa liikkeen jatkumisen kannalta luonnollisen esteen, muodostui saarista todellisia painopistealueita. Näitä alueita alettiinkin komission asiakirjoissa ja yleisessä kielenkäytössä kutsua *hotspot-alueiksi*.

---

<sup>78</sup> COM(2015) 185 final

<sup>79</sup> COM(2016) 120 final

Terminä *hotspot-alue* nousi aineistossa esiin ensimmäisen kerran komission pakolaiskriisin hallinnan välittömiä toimenpiteitä käsittelevässä tiedonannossa syyskuussa 2015.<sup>80</sup> Tiedonannossa esitellään komission suunnitelma<sup>81</sup> etulinjan maiden tukemiseksi lähettämällä *hotspot-alueille* EASO:n, Frontexin ja Europolin virkamiehistä koostuvia tukitiimejä auttamaan siirtolaisten rekisteröinnissä ja turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Tukitiimien tehtävänä oli tukea paikallisia viranomaisia, päävastuun säilyessä vastaanottavan maan viranomaisilla. Tukitiimit olivat riippuvaisia jäsenmaiden niille osoittamista henkilöstö- ja kalustoresursseista. Lisäksi alueelle kohdistettiin merkittävää rahallista tukea. Suunnitelman perusta on EU:n muuttoliikeagendassa, jossa esitetään painopistealueille kohdistuvaa yhteistyötä kohtaamaan *tulijatulvan* aiheuttamat *välittömät haasteet*. Tästä lähestymistavasta käytetään asiakirjoissa myöhemmin nimitystä *hotspot-järjestelmä*. Suunnitelman perusteluissa korostetaan etulinjan maiden vaikeuksia selviytyä tulijoiden valtavasta määrästä ja paikallisen kapasiteetin riittämättömyyttä tilanteen hallintaan. Vallitsevasta tilanteesta käytetään termiä *pakolaiskriisi*.

*Hotspot-järjestelmän* edistymistä seurattiin komission tiedonannoissa. Koska päävastuu etulinjan maissa tapahtuvasta suunnittelusta ja toimeenpanosta oli mailla itsellään, oli EU:n koordinoiman avun edellytyksenä paikallinen valmius ottaa apu vastaan. Joulukuuhun 2015 mennessä järjestelyt *hotspot-alueilla* Kreikassa eivät olleet edenneet toivotulla tavalla. Komission edistymisraportissa<sup>82</sup> painotetaan, että Kreikan on kiirehdyttävä valmisteluissa, erityisesti järjestelykeskusten rakentamisessa, jotta unionin koordinoima apu saadaan mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Unionin tuki Kreikalle ei tosin ollut missään nimessä ainoastaan operatiivista. Edistymisraportista käy ilmi, että Kreikkaa autettiin myös muun muassa hätärahoituksen hakeemisessa, toimijoiden välisessä koordinoinnissa ja hallinnollisten pullonkaulojen poistamisessa, eli melko tyypillisessä hallinnollisessa työssä. Kreikan saarien tilannetta kuvaillaan sanoilla *humanitaarinen ja siirtolaiskriisi, joka edellyttää kiireellisiä toimia*. Kriisin syyksi mainitaan *muuttajien valtava määrä*. Italiaa koskevassa edistymisraportissa<sup>83</sup> ei nosteta esiin vastaavaa kriisitilannetta kuin Kreikan kohdalla, vaikka sen suunnitelmien käytännön edistyminen ei ole juuri poikennut Kreikasta. Syynä lienee ainakin osittain raportissakin mainittu uusien tulijoiden suhteellisen pieni määrä. Maaliskuussa 2016 myös Kreikan osalta kielenkäyttö edistymisraportissa on korostetun neutraalia.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> COM(2015) 490 final, liite II

<sup>81</sup> Asiakirjassa käytetään ilmaisua *lähestymistapa*.

<sup>82</sup> COM(2015) 678 final

<sup>83</sup> COM(2015) 679 final

<sup>84</sup> COM(2016) 141 final

## Merelliset operaatiot

Vuoden 2015 alussa EU:lla oli käynnissä kaksi Frontex yhteisoperaatiota sekä yksi merellinen kriisinhallintaoperaatio EUNAVFORMED Sophia. Vuodesta 2006 alkaen käynnissä olleen operaatio Poseidonin toiminta keskittyi Kreikan ja Turkin väliselle merialueelle ja vuonna 2014 käynnistynyt operaatio Triton puolestaan Italian eteläpuoliselle merialueelle. Nämä kaksi olivat puhtaasti rajaturvallisuusoperaatioita, joille oli erittäin leimallista rajavalvonnan yhteydessä suoritettava meripelastus. Vuonna 2015 käynnistyneen operaatio Sophian pääasiallisena tarkoituksena oli puolestaan tunnistaa ja estää ihmissalakuljettajien toiminta keskisellä Välimerellä.

Lisätalousarvioesityksessä vuoden 2015 yleiseen talousarvioon<sup>85</sup> komissio esittää operaatioiden rahoituksen kolminkertaistamista. Lisärahoituksen turvin operaatioita tehostettiin lisäämällä alusten ja lentokoneiden määrää operaatioissa. Operaatioiden operatiivinen henkilöstö ja kalusto koostuvat jäsenmaiden operaatioihin tarjoamista voimavaroista. Lokakuun muuttoliikeagendaa koskevassa tilannekatsauksessa komissio kuitenkin vielä katsoi, että jäsenmaiden operaatioille myöntämät resurssit ovat riittämättömät tarpeeseen nähden.<sup>86</sup> Operaatioiden vahvistaminen oli osa Euroopan muuttoliikeagendan mukaisia välittömiä toimenpiteitä. Vaikka operaatioiden ensisijainen tarkoitus oli rajojenvalvonta, kuului niiden tehtäviin kiinteästi rajojen valvontaan liittyvä meripelastus. Komission asiakirjoissa operaatioiden meripelastukseen liittyvää tehtävää tuodaan vahvasti ilmi.<sup>87</sup>

## Sisäiset siirrot

Komissio antoi toukokuussa 2015 ehdotuksen neuvoston päätökseksi *Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta*<sup>88</sup>, joka hyväksyttiin saman vuoden syyskuussa<sup>89</sup>. Päätös liittyy suoraan komission aiemmin samana vuonna julkaisemaan muuttoliikeagendaan, jossa EU:n sisäisiä siirtoja esitetään välittömänä keinona vastata kasvaviin siirtolaismääriin etulinjan maissa, sekä komission asiakirjaan *Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi*. Italian ja Kreikan tilannetta kuvaillaan päätösehdotuksen perusteluissa muun muassa sanoilla *kriisi* ja *hätätilanne*. Pe-

---

<sup>85</sup> COM(2015) 241 final

<sup>86</sup> COM(2015) 510 final

<sup>87</sup> mm. COM(2015) 490 final, COM(2015) 510 final

<sup>88</sup> COM(2015) 286 final ja

<sup>89</sup> L 239/146 (2015)

rusteluissa annetaan ymmärtää *ennennäkemättömän* suurien siirtolaismäärien ja suuren *muuttopaineen* vaikuttavan pelkkää turvapaikkajärjestelmää laajemmin yhteiskunnassa. Koska ehdotuksen toimenpide on tarkoitettu väliaikaiseksi, ei se ole tarkoitettu pitkäaikaiseksi ratkaisuksi esitettyyn uhkaan. Sisäisistä siirroista tehty päätös oli ensimmäinen kerta, kun unionissa aktivoitiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukainen hätätilannejärjestelmä vastauksena kolmansien maiden kansalaisten äkillisen joukottaisen maahaantulon aiheuttamaan hätätilaan.<sup>90</sup>

Päätöksen ensisijainen konkreettinen toimenpide oli väliaikaisen siirtomenettelyn käyttöön ottaminen. Siirtomenettelyn tavoitteena oli helpottaa näiden maiden turvapaikkajärjestelmiin ja viranomaisiin kohdistuvaa painetta siirtämällä selkeästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä muihin jäsenmaihiin ja käsitellä heidän hakemuksensa näissä maissa. Siirrettävien henkilöiden määrälliseksi tavoitteeksi asetettiin 40 000 hakijaa, joka vastasi alle puolta näissä maissa oleskelevista selkeästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevasta hakijasta. Siirtomenettelyn lisäksi asiakirjassa päätettiin operatiivisen tuen lisäämisestä asiantuntija-avun ja konsultaation muodossa Kreikalle ja Italialle Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) ja muiden viranomaisten välityksellä. Vielä samana vuonna neuvosto teki päätöksen<sup>91</sup> vastaavasta siirtomenettelystä, joka koski peräti 120 000 hakijaa Italiassa ja Kreikassa. Perustelut uudelle siirtomenettelylle olivat vastaavat kuin edellisessä. Ruotsi ja Itävalta hakivat kohdallaan poikkeusta tehtyyn päätökseen ja molempien kohdalla se myös myönnettiin.<sup>92</sup> Päätöksestä poikkeamista koskevissa ehdotuksissa todetaan sekä Ruotsissa, että Itävallassa vallitsevan *hätätilanne*, joka on seurausta siirtolaisten äkillisestä ja laajamittaisesta saapumisesta niiden alueille. Hätätilanteen nähdään koskevan molemmissa tapauksissa turvapaikkajärjestelmää, jonka kapasiteetti ei riitä tulijamäärän käsittelemiseen.

Sisäisten siirtojen toimeenpanoa seurattiin komission määräaikaissa tiedonannoissa. Sisäisten siirtojen toteuttaminen osoittautui välittömästi haasteellisemmaksi kuin oltiin kuviteltu. Ensimmäisessä sisäisiä siirtoja käsittelevässä raportissa pääasiallisiksi haasteiksi menettelyn toimeenpanemisessa nähtiin turvallisuustarkastuksiin liittyvät esteet ja osin sitä seuraava siirtopyyntöjen pitkä vastausaika. Lisäksi vastaanottolupausten määrä osoittautui täysin riittämättömäksi.<sup>93</sup> Toukokuun puoleenväliin 2016 mennessä komissio totesi siirtomenettelyn toimeenpanemisen olleen *kaiken kaikkiaan epätyytyttävää*. Suunnitelluista 20 000 siirrosta oli toteutettu yhteensä

<sup>90</sup> L 326/47 (EU) SEUT, 78 artikla 3 kohta

<sup>91</sup> L 248/80 (EU) 2015/1601

<sup>92</sup> COM(2015) 677 final, COM(2016) 80 final

<sup>93</sup> COM(2016) 165 final

vain 1500, mikä jäi kauas suunnitellusta 6000 siirron kuukausitahdista.<sup>94</sup> Syyskuussa 2016, vuosi neuvoston toisen päätöksen voimaantulon jälkeen, komissio arvioi raportissaan alkukankeuden johtuneen muun muassa haasteista siirtojen koordinoinnissa lähettäjämaissa ja toisaalta vastaanottajamaiden vastaanottoedellytysten rakentumisessa.<sup>95</sup> Vuoden 2016 aikana tapahtuneesta positiivisesta kehityksestä huolimatta, vuoden loppuun mennessä tavoitellusta 160 000 siirrosta oli tehty ainoastaan 8162 kappaletta.<sup>96</sup> Sisäisiin siirtoihin liittyneissä raporteissa komissio korosti varsinkin Kreikan osalta maassa vallitsevan humanitaarista kriisiä tai hätätilannetta perusteena siirtojen toteuttamiselle. Vaikka myös Italian tilanteeseen viitattiin toisinaan *hätätilanteena*, ei siihen liitetty samanlaista humanitaarista aspektia kuin viitatessa Kreikkaan. Hätätilan aiheuttajana raporteissa nousee esiin erityisesti siirtolaisten määrä ja järjestelmän kyvyttömyys huolehtia heistä. Vuoden 2016 loppuun tultaessa raporteissa painotetaan huomattavasti useammin toimenpiteiden kiireellisyyttä, mutta vastaavasti viittauksia vallitsevaan *hätätilanteeseen* on selvästi vähemmän.

Väliaikaisten siirtomenettelyjen lisäksi komissio antoi syyskuussa 2015 asetusehdotuksen *kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta*<sup>97</sup>. Ehdotus erosi aiemmin esitetystä siirtomenettelystä siinä, että se olisi juurruttanut sisäiset siirrot pysyväksi osaksi lainsäädäntöä. Vaikka siirtomenettely olisi tässäkin ehdotuksessa säilynyt väliaikaisena, olisi siitä tullut toimenpiteenä pysyvä ja menettely olisi voitu automaattisesti käynnistää tiettyjen edellytysten vallitessa. Ehdotusta perusteltiin asiakirjassa Dublin-järjestelmän toimivuuden turvaamisella ja toisaalta kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Uhkana edellisille perusteluissa nousee esiin turvapaikanhakijoiden suuri määrä. Toimenpide tuskin olisi poistanut Dublin-järjestelmään tai ihmisten oikeusturvaan kohdistuvaa uhkaa, vaan lähinnä lieventänyt sen vaikutusta hyväksyttävälle tasolle. Komission ehdotus oli linjassa muuttoliikeagendassa esitettyjen tavoitteiden osalta, jotka tähtäävät muuttoliikkeen hallintaan pitkällä aikavälillä. Asetusehdotus ei lopulta menestynyt.

## Yhteenveto

Käytännössä etulinjan maiden hyväksi tehtävien toimien tarkoitus oli tukea paikallisia turvapaikkajärjestelmiä ja viranomaisia, jotka olivat kykenemättömiä vastaamaan niihin kohdistuvaan paineeseen. Tähän paineeseen pyrittiin vastaamaan tekemällä vastaanotosta hallittua ja

---

<sup>94</sup> COM(2016) 360 final

<sup>95</sup> COM(2016) 636 final

<sup>96</sup> COM(2016) 791 final

<sup>97</sup> COM(2015) 450 final

järjestelmällistä, sekä vähentämällä käsiteltävien hakemusten määrää. Toimet olivat hyvin konkreettisia, fyysisen suorituskyvyn lisäämistä ja toisaalta siirtolaisten fyysistä kuljettamista pois alueelta. Toimet eivät lähtökohtaisesti vaatineet muutoksia lainsäädäntöön.

Etulinjan maiden tukemista käsittelevissä asiakirjoissa suurimmassa osassa nousi esiin siirtolaisten suuri määrä uhkana järjestelmän toimivuudelle. Osassa asiakirjoista siirtolaisten suureen määrään liitetään myös humanitaarinen diskurssi puhuttaessa huonoista vastaanotto-olosuhteista ja hukkumiskuolemista. Tässä diskurssissa yksittäinen siirtolainen oli turvallisuuden kohde. Tätä turvallisuutta puolestaan uhkasi siirtolaisten suuren määrän aiheuttama viranomais-ten ylikuormitus. Humanitaarista näkökulmaa painottava diskurssi ei kuitenkaan esiintynyt yhtä voimakkaana kuin järjestelmän toimintakykyä painottava. Molempia näkökulmia yhdisti näkemys siirtolaisten suuresta määrästä uhkaavana tekijänä. Uhkaan reagoitiin pyrkimällä vähentämään sen vaikutusta, ei pyrkimällä vaikuttamaan sen syyhyn.

Kokonaisuudessaan toimet etulinjan maiden auttamiseksi olivat erittäin vahvasti riippuvaisia jäsenmaiden tahdosta. Hotspot-järjestelmän käyttöönotto, vaikkakin unionin vahvasti tuke-  
mana, oli lopulta Kreikan omalla vastuulla. Merellisten operaatioiden operatiiviset resurssit olivat täysin jäsenmaiden niille osoittaman henkilöstön ja kaluston varassa. Operaatioihin osallistuminen ja osallistumisen laajuus olivat aina kansallisia päätöksiä. Myös sisäiset siirrot olivat täysin riippuvaisia jäsenmaiden halukkuudesta osallistua niihin. Pyrkimykset tehdä sisäisistä siirroista pysyvä osa lainsäädäntöä törmäsi jäsenmaiden vastustukseen. EU:n panostus edellä mainituissa toimissa oli koordinoita yhteistyötä, rahoittaa toimenpiteitä, tarjota konsultaatiota sekä pyrkiä patistamaan jäsenmaita osallistumaan.

## 4.2 Tähtäimessä sisäinen turvallisuus - toimenpiteet Euroopassa

### Palautukset

Siirtolaiskriisin aikana kävi selväksi EU maiden heikko kyky palauttaa laittomasti maassa oleskelevia ihmisiä. Tämä ongelma muuttui sitä vakavammaksi, mitä selvemmäksi kävi, että merkittävä osa maahantulijoista ei täyttäisi kansainvälisen suojelun edellytyksiä. Syyskuussa 2015 komissio julkaisi toimintaohjelman<sup>98</sup>, jonka tarkoituksena oli tehostaa *laittomien maahanmuuttajien* palautuksia lähtömaihinsa luomalla yhteinen toimintakehys palautusten tehokkaammaksi

---

<sup>98</sup> COM(2015) 453 final

toimeenpanemiseksi. Ohjelman tärkeyttä perusteltiin EU:n turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta ja toisaalta parempana kykynä auttaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ihmisiä. Toimintaohjelma oli osa muuttoliikeagendan mukaisia toimia laittoman maahantulon houkuttelevuuden vähentämiseksi.

Toimintaohjelmassa EU:n järjestelmän ja voimassaolevan lainsäädännön katsottiin jo nykyisellään pääsääntöisesti mahdollistavan tehokkaiden palautusten järjestämisen. Vaikka komissio esitti yhteisiä palautusoperaatioita, yhdennetyn palautuksien hallintajärjestelmän perustamista ja Frontexin toimivallan lisäämistä palautuksiin liittyen, korostettiin toimintaohjelmassa jäsenmaiden vastuuta palautusten onnistumisessa. Toimintaohjelman mukaan palauttamisdirektiivin<sup>99</sup> noudattamista ja toimeenpanoa tullaan komission suunnalta valvomaan ja tarvittaessa jäsenmaita sanktioimaan sen noudattamatta jättämisestä. Oma toimintaa paranteekseen, komissio esitti muun muassa muutoksia tietojärjestelmiin, jotta niiden käyttö paremmin tukisi palautusten onnistumista. Tämä uudistus liittyi olennaisesti myös myöhemmin käsiteltävään Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen. EU:ssa tapahtuvan toiminnan lisäksi myös yhteistyö kolmansien maiden kanssa nähtiin ratkaisevassa roolissa palautusten onnistumiseksi. Tilanteen ongelmallisuutta korosti se, että esimerkiksi Afrikkaan oli onnistuttu palauttamaan alle 30% palautuspäätöksen saaneista, kaikkien osalta osuuden jäädessä noin 40 prosenttiin. Takaisinottosopimusten edistymistä katsotaan voitavan ajaa suoralla rahallisella tuella uudelleenkotouttamisen ja takaisinottovalmiuksien kehittämiseksi, korkean tason poliittisella vuoropuhelulla sekä tarvittaessa ”vipuvoiman” käyttämisellä. Kuten myöhemmin kävi ilmi, näiden takaisinottosopimusten aikaansaaminen on osoittautunut monin paikoin vaikeaksi.

Yksi suurimmista palautuksia koskevista hallinnollisista esteistä oli, että palautettavilta puuttui usein hyväksytty matkustusasiakirja. Tätä puutetta oli pyritty jo aiemmin korjaamaan, mutta tulokset olivat jääneet laihoiksi lähinnä, koska kolmannet maat eivät olleet hyväksyneet asiakirjaa. Joulukuussa 2015 komissio antoi asetusehdotuksen yhteisen eurooppalaisen matkustusasiakirjan luomisesta palautuksia varten. Palautusten tärkeyttä perusteltiin vastaanottokapasiteetin lisäämisellä tosiasiallisesti suojelun tarpeessa oleville. Tarkoituksena oli, että luomalla yhteinen malli ja erityisesti parantamalla sen turvaominaisuuksia, myös useammat kolmannet maat hyväksyisivät asiakirjan takaisinoton yhteydessä.<sup>100</sup> Asetus hyväksyttiin lokakuussa 2016.

---

<sup>99</sup> Direktiivi 2008/115/EY

<sup>100</sup> COM(2015) 668 final

Joulukuussa 2016 edistytettiin SIS-järjestelmän kehittämisessä, kun komissio antoi asetusehdotuksen SIS-järjestelmän tehokkaammasta käytöstä palautuksiin liittyen. Ehdotuksen tavoitteena oli, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi käytössä kaikki palautusten järjestämisen kannalta tarpeellinen tieto. Käytännössä ehdotuksessa veloitetaan kaikkien jäsenmaiden viranomaisia tallentamaan tehdyt palautuspäätökset järjestelmään. Tällä pyrittiin vastaamaan jo 2015 palautuksia koskevassa toimintaohjelmassa esiin nostettuun haasteeseen palautuspäätöksien tiedottamisessa. Ehdotusta perustellaan viranomaisten resurssien vapauttamisella muihin tehtäviin. Asetus hyväksyttiin marraskuussa 2018.<sup>101</sup> Asetus tuli voimaan vuonna 2018.

### **Sisärajatarkastuksiin liittyen**

Nykymuotoisen Schengen-alueen olemassaolo oli siirtolaiskriisin aikana vaakalaudalla. Toukokuussa 2015 komissio toimitti Euroopan parlamentille ja neuvostolle puolivuotiskertomuksen Schengen-alueen toiminnasta.<sup>102</sup> Kertomuksen julkaisupäivänä yksikään Schengen-maa ei ollut aloittanut rajatarkastuksia sisärajoilla. Tämä siitä huolimatta, että luvattomien rajanylitysten määrä Italiaan ja Kreikkaan oli ollut selkeässä kasvussa. Alkuvuodelle tunnusomaisina piirteinä kuvataan muuttajien jatkuvaa virtaa, paineen lisääntymistä, hukkuneiden suurta määrää ja vierastaistelijoiden muodostaman uhkan kasvamista, mutta asiakirjan tyyli turvallisuuden suhteen on kokonaisuudessaan melko neutraali ja toteava. Seuraava puolivuotiskertomus<sup>103</sup> joulukuulta 2015 antaa täysin erilaisen kuvan vallitsevasta tilanteesta. Vuoden loppuun mennessä sisärajatarkastukset oli palautettu Saksassa, Itävallassa, Sloveniassa, Unkarissa, Ruotsissa ja Norjassa. Vallitsevaa tilannetta kuvataan toistuvasti termillä *kriisi*. Asiakirjassa huomautetaan sisärajatarkastusten olevan Schengenin rajasäännösten mukaan viimeinen keino mikäli ”yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle aiheutuu vakavaa uhkaa”. Ennen joulukuun kertomuksen julkaisua, komissio oli lokakuussa arvioinut Saksan ja Itävallan toteuttamien sisärajatarkastusten tarpeellisuutta. Lausunnossaan komissio katsoo sisärajatarkastusten palauttamisen olleen oikeutettua ja tulijoiden suuren määrän todella uhanneen maiden yleistä järjestystä ja turvallisuutta.<sup>104</sup> Vaikka suuri muuttoliike nimetään asiakirjassa suoraan tärkeimmäksi uhkaksi, liitetään siihen suoraan ilmiöitä kuten järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi. Komission lausunto on siitä poikkeuksellinen, että se sisältää erittäin suoria viitauksia hallitsemattomasta laajamittaisesta muuttoliikkeestä seuraavaan turvallisuusuhaan.

---

<sup>101</sup> COM(2016) 881 final

<sup>102</sup> COM(2015) 236 final

<sup>103</sup> COM(2015) 675 final

<sup>104</sup> C(2015) 7100 final



Maaliskuussa 2016 komissio julkaisi *etenemissuunnitelman Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi*<sup>105</sup>. Normaalitila voidaan suunnitelman mukaan palauttaa korjaamalla ulkorajavalvonnassa havaitut vakavat puutteet, poistamalla väliaikaiset sisärajatarkastukset ja EU:n lainsäädäntöä noudattamalla. Toimenpiteiden tarkoituksena oli turvata Schengen-järjestelmän toiminta, jota uhkasivat *muuttoliikepaine ja ulkorajavalvontaan liittyvät vakavat puutteet*. Suurten ihmismassojen hallitsemattoman liikkeen nähdään rasittavan *viranomaisten vastaanottokykyä ja aiheuttavan vakavan uhkan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle*. Asiakirjassa korostetaan mahdollisen Schengen-järjestelmästä luopumisen aiheuttamia *valtavia taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia kustannuksia* valtiotasolla ja toisaalta yksittäisten ihmisten menettävän *valtavat edut*, joita vapaa liikkuvuus tarjoaa. Kokonaisuutena asiakirja kuvaa vallitsevaa tilannetta melko voimakkain sanan kääntein. Jo asiakirjan otsikko antaa ymmärtää siirtolaiskriisin aiheuttaneen Schengen-järjestelmään ja laajemmin Euroopan unioniin poikkeustilan. Asiakirjassa toimenpiteet kuvataan välttämättöminä ja toimeenpanon olisi tapahduttava välittömästi.

Toukokuussa 2016 ehdotuksessa neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi todetaan Itävallan, Ruotsin, Saksan, Tanskan ja Norjan tekemien sisärajatarkastusten torjuvan tehokkaasti *ennennäkemättömän muuttoliikkeen ja hellittämättömän edelleen liikkumisen riskin* aiheuttamaa uhkaa sisäiselle turvallisuudelle.<sup>106</sup> Ehdotuksen pohjalta komissio antoi edellä mainittuja maita koskevan suosituksen sisärajatarkastuksiin liittyen. Suosituksen mukaan sisärajatarkastusten jatkaminen on kyseisten maiden osalta perusteltua, mutta valvonnan tulisi olla kohdennettua ja tapahtua vain välttämättömässä laajuudessa.<sup>107</sup> Myös lokakuussa vastaavassa ehdotuksessa sisärajatarkastusten jatkamisen katsotaan olevan tarpeellista. Vaikka uusien tulijoiden määrä ulkorajalla on laskenut, nähdään Kreikassa olevan vielä runsaasti ihmisiä, jotka tilaisuuden tullen pyrkisivät siirtymään edelleen muihin jäsenmaihiin. Suuren siirtolaismäärän nähdään asettavan *haasteita* asunnon, koulutuksen ja terveydenhuollon järjestämiselle, minkä lisäksi hakemusten määrä *koettelee* paikallisen hallinnon toimintakykyä. Siirtolaisuuteen ja vallitsevaan tilanteeseen ei ehdotuksessa liitetä turvallisuusnäkökulmia.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> COM(2016) 120 final

<sup>106</sup> COM(2016) 275 final

<sup>107</sup> COM(2016) 635 final

<sup>108</sup> COM(2016) 711 final

## Sisäinen turvallisuus - terrorismi

Huhtikuussa 2015 julkaistussa Euroopan turvallisuusagendassa<sup>109</sup> komissio esitti suuntaviivat terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja kyberrikollisuuden torjumiseksi unionin alueella. Vaikka turvallisuuden huomautettiin olevan ensisijaisesti jäsenmaiden vastuulla, korostettiin asiakirjassa rikollisuuden kansainvälistä ja rajat ylittävää luonnetta sekä EU:n velvollisuutta pyrkiä turvaamaan kansalaistensa vapaus ja turvallisuus. Siirtolaiskriisiin agendassa viitattiin liittyen ihmissalakuljetukseen ja Välimerellä nähtyihin *inhimillisiin murhenäytelmiin*. Siirtolaisten hädänalainen tilanteen nähtiin asettavan heidät alttiiksi rikolliselle hyväksikäytölle. Siirtolaisuuteen liitetty turvallisuusdiskurssi on asiakirjassa enemmänkin turvallisuuden kohde kuin uhka. Tästä huolimatta turvallisuusagendassa todettiin muuttoliikeagendan sisältävän monia ”turvallisuuteen suoraan liittyviä kysymyksiä”. Nämä kaksi asiakirjaa on selkeästi haluttu pitää toisistaan erillisinä kokonaisuuksina, vaikka osin ne sisältävät viittauksia sekä toisiinsa, että samoihin toimenpiteisiin.

Huhtikuussa 2016 komissio julkaisi tiedonannon<sup>110</sup>, jossa se esitteli joukon parannusehdotuksia unionin rajaturvallisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyviin tietojärjestelmiin, keskeisimpinä SIS-, VIS- ja Eurodac-järjestelmät. Tiedonannossa viitataan Euroopan turvallisuus- ja muuttoliikeagendoissa esitettyihin vaatimuksiin muuttoliikkeen hallinnasta ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta. Tiedonannossa sanotaan suoraan hallitsemattoman muuttoliikkeen olevan uhka sisäisen turvallisuuden säilymiselle. Euroopassa tapahtuneiden terrori-iskujen nähtiin olevan ”synkkä muistutus siitä, että Euroopan sisäinen turvallisuus on edelleen uhattuna”. Eri-tyisesti esiin nostettiin Euroopasta konfliktialueille lähteneet vierastaistelija ja heidän paluunsa aiheuttamaa turvallisuusuhkaa. Vierastaistelijoiden huomautettiin käyttävän hyväkseen siirtolaisten luvattomia reittejä Eurooppaan. Tarpeenmukaisten tietojärjestelmien katsottiin olevan olennainen osa tehokasta valvontaa, joka mahdollistaa sisäisen turvallisuuden korkean tason ja Schengen-alueen toimivuuden. Käytännössä asiakirjassa annetaan ymmärtää, että mikäli näitä parannuksia tietojärjestelmiin ei tehdä, ei valvonnan tasoa saada pidettyä riittävän korkeana, mikä voi johtaa terrori-iskuihin.

---

<sup>109</sup> COM(2015) 185 final

<sup>110</sup> COM(2016) 205 final

Vielä samassa kuussa komissio julkaisi tiedonannon Euroopan turvallisuusagendaan kuuluvien terrorismin torjunnan toimenpiteiden edistymisestä sekä suunnitelman *todellisen turvallisuusunionin* perustamisesta.<sup>111</sup> Asiakirjassa painotettiin terrorismin kansainvälistä luonnetta ja vierastaistelijailmiötä. Suurien siirtolaisvirtojen, vapaan liikkuvuuden Schengen alueen sisällä ja puutteiden jäsenmaiden välisessä tiedonvaihdossa katsottiin mahdollistavan terroristien saapumisen ja liikkumisen Euroopassa. Siirtolaisuutta ei itsessään katsota terrorismin syyksi, vaan vallitsevan tilanteen nähdään mahdollistavan terroristien valvottoman pääsy Eurooppaan. Asiakirjassa ehdotetut toimet terrorismin torjumiseksi eivät liity siirtolaisten määrän vähentämiseen, ongelmaksi nähdään olemassa olevan järjestelmän heikkoudet terroristisessa tarkoituksessa matkustavien henkilöiden tunnistamiseksi ja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Terrorismin muodostaman turvallisuusuhan kohde on kansalainen, jonka turvallisuus EU:n on taattava. Keinoksi turvallisuuden takaamiseen esitetään käytännössä viranomaisten toimivallan lisäämistä ja yhteistoiminnan tehostamista. Nämä keinot toimeenpanemalla on tarkoitus perustaa aiemmin mainittu *turvallisuusunioni*. Toimenpiteiden kiireellisen toimeenpanemisen katostaan olevan edellytys kansalaisten turvallisuuden ylläpitämiseksi. Vaikka toimenpiteiden kiireellisyyttä ja välttämättömyyttä turvallisuuden takaajina korostetaankin, sisältää asiakirja melko vähän tilanteen kuvailevaa kerrontaa. *Turvallisuusunionin* toimeenpanoa seuranneissa raporteissa ei vuoden 2016 aikana enää mainita siirtolaisuutta tai siirtolaiskriisiä samassa yhteydessä terrorismin kanssa.<sup>112</sup>

Syyskuussa 2016 komissio esitti tiedonannossan<sup>113</sup> parannuksia terrorismin torjuntaan ja ulkorajojen valvontaan. Asiakirja ei sisällä juuri uusia nostoja aiheeseen liittyen vaan keinot ovat lähinnä jo tehtyjen toimenpiteiden, kuten valvonnan ja muuttoliikkeen hallinnan tehostamisen sekä viranomaisten toimivallan ja yhteistyön lisäämisen laajentamista. Turvallisuuden ylläpitämisen haasteiksi kuvataan *muuttoliike- ja pakolaiskriisi sekä terrori-iskujen aalto*, joiden aiheuttama paine on edellyttänyt uusia toimintatapoja. Siirtolaistilanteen ja terrorismin liittäminen samaan lauseeseen uhasta puhuttaessa luo väistämättä lukijalle linkin näiden kahden asian välillä. Molempien tekijöiden nähdään olevan uhka yksittäisen kansalaisen turvallisuudelle. Toisaalta asiakirjassa nostetaan esiin myös kansainvälistä suojelua hakevien oikeus suojeluun ja Euroopan velvollisuus tarjota suojelua, jonka toteutumisen siirtolaistilanteen hallitsemattomuus on vaarantanut. Komissio korostaa asiakirjassa toimenpiteiden kiireellisyyttä ja välttämättömyyttä varsinkin kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi.

---

<sup>111</sup> COM(2016) 230 final

<sup>112</sup> COM(2016) 670 final, COM(2016) 732 final ja COM(2016) 831 final

<sup>113</sup> COM(2016) 602 final

Edellisessä kappaleessa käsiteltyyn tiedonantoon liittyen komissio julkaisi joulukuussa 2016 toimintasuunnitelman matkustusasiakirjoihin liittyvien petosten torjumiseksi<sup>114</sup>. Suunnitelman taustalla olivat havainnot, joiden mukaan suurin osa ulkorajoilla ja sisärajatarkastuksissa havaituista väärennetyistä asiakirjoista oli näennäisesti EU- tai Schengen-maiden myöntämiä. Suosituimpia olivat erityisesti tiettyjen maiden myöntämät heikot turvaominaisuudet omaavat kansalliset henkilökortit. Tätä taustaa vasten matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksien parantaminen nähtiin hyvin tärkeäksi osana toimivaa rajavalvontaa ja muuttoliikkeen hallintaa. Käytännössä esitetyt toimet kannustavat jäsenmaita lähinnä jo voimassaolevan lainsäädännön tarkempaan noudattamiseen ja panostamaan enemmän henkilöllisyyden selvittämiseen asiakirjoja myönnettäessä sekä tarkempaan valvontaan väärennetyjen asiakirjojen tunnistamiseksi. Asiakirja sisältää melko vähän kuvailevaa kerrontaa. Terrori-iskut ja muuttovirrat nimetään tekijöinä, jotka ovat tuoneet esille väärennetyihin asiakirjoihin liittyvät ongelmat.

Joulukuussa 2016 komissio julkaisi asetusehdotuksen<sup>115</sup> SIS-järjestelmän laajentamisesta koskemaan järjestelmän käyttöä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä poliisi- ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä. Ehdotusta perustellaan vastauksena muuttoliikkeen, terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden mukanaan tuomiin haasteisiin sekä EU:n yhdenmetyt ulkorajavalvonnan tehostamisella. Asiakirjassa korostetaan tietojärjestelmien merkitystä toimivanyhteistyön kannalta ja osana *turvallisuusunionin* luomista. Siirtolaisuuteen liittyviä turvallisuusnäkökulmia ei esitetä. Asetus tuli voimaan vuonna 2018.

Asiakirjoissa korostuu terrorismi yhteisenä uhkana ja yhteistyön tärkeys uhan torjumiseksi. Kuvailevaa kerrontaa on melko vähän. Asiakirjoissa tyydytään mainitsemaan varsinkin Euroopassa tapahtuneet terrori-iskut, mutta muuten kerronta uhkien olemassaolosta on lähinnä toteavaa.

## **Yhteenveto**

Palautusten toimimattomuudesta muodostui jo kriisin aikana jäsenmaille todellinen päänvaiva. Lainsäädäntö palautusten toteuttamiseksi oli suurelta osin kunnossa, mutta muutamat käytännön haasteet sekä puuttuvat palautussopimukset kolmansien maiden kanssa estivät palautusten toimeenpanemisen. Lisäksi EU:n kyky toimeenpanna palautuksia oli muutenkin käytännössä olematon, koska palautusten järjestäminen on ensisijaisesti jäsenmaiden vastuulla. EU pystyi

---

<sup>114</sup> COM(2016) 790 final

<sup>115</sup> COM(2016) 882 final

lähinnä tukemaan jäsenmaita palautusten koordinoinnissa ja vaikuttamalla vastaanottaviin maihin. Palautuksia koskevissa asiakirjoissa siirtolaisuuteen tai palautuksiin ei liitetä merkittäviä turvallisuusnäkökulmia. Haasteet palautuksissa vaikuttivat järjestelmän toimintakykyyn hidastavasti, mutta kokonaisuudessaan tilanne nähtiin enemmänkin ongelmallisena kuin varsinaisena turvallisuuskysymyksenä.

Edelleen liikkumisen vähentäminen oli oleellinen osa muuttoliikeagendaa, mutta EU:n kyky puuttua ongelmaan oli lyhyellä aikavälillä heikko. Se pyrki saattamaan voimaan useita toimia edelleen liikkumisen vähentämiseksi, mutta kyseiset lakialoitteet eivät ole edenneet. Tärkein tekijä edelleen liikkumisen estämisessä oli jäsenmaiden aloittamat sisärajatarkastukset. Sisärajatarkastuksia käsittelevissä asiakirjoissa siirtolaiskriisin katsotaan aiheuttaneen jäsenmaissa sisäisen turvallisuuden uhan, uhkaa sen tarkemmin nimeämättä. EU:n näkökulmasta suurimmaksi uhaksi nähdään sisärajatarkastusten palauttamisesta mahdollisesti seuraava Schengen-alueen hajoaminen, minkä seurauksia pidetään unionin kannalta kohtalokkaina. Käytännössä uhan kohde nähdään abstraktina, jäsenmaitaan ja kansallisia järjestelmiä suurempana kokonaisuutena. On vaikea kuitenkin nähdä tilannetta, jossa unioni olisi tosiasiallisesti kyennyt tai poliittisesti uskaltanut puuttua sisärajatarkastusten palauttamiseen. EU:n olikin lopulta myöntävä, että sisärajatarkastusten palauttaminen oli perusteltua ja tehokas toimi niiden tavoitteen saavuttamiseksi.

Siirtolaiskriisin aikana Euroopassa tehtiin useita kuolonuhreja vaatineita terrori-iskuja, joiden taustalla oli radikaali islamin tulkinta. Aineistossa ei vedetä suoraa yhteyttä siirtolaisten ja terrorismin välillä. Kuitenkin siirtolaiskriisi ja kasvanut terrorismin uhka esitetään usein samassa yhteydessä. Lisäksi siirtolaiskriisi esitetään yhtenä monista tekijöistä, jotka mahdollistavat terrorismin. Keinoiksi terrorismin torjumiseksi ei esitetäkään siirtolaisten määrän vähentämistä, vaan viranomaisten toimivallan ja kansainvälisen yhteistyön lisäämistä. Terrorismin synnyttämän uhan kohteeksi nostetaan yksittäinen kansalainen.

Kuten etulinjan maiden tukemisessa, EU kipuili puuttuvan voiman ja toimivallan kanssa myös muualla unionin alueella. Palautusten onnistuminen nähtiin tärkeänä osana järjestelmän toimivuutta, mutta vastuu palautusten järjestämisestä oli lopulta jäsenmailla. Toinen kriittinen tekijä palautusten onnistumisessa oli kolmansien maiden myötämielisyys, jota pyrittiin yhdessä rintamassa unionin kautta laihoihin tuloksiin ajamaan. Sisärajavalvonnan palauttaminen osoittautui siirtolaisten liikkeen hallinnan kannalta erittäin tärkeäksi toimenpiteeksi, mutta päätös niiden toimeenpanemisesta on jäsenmailla. Sekä palautuksiin, että sisärajavalvontaan liittyen unioni

kuitenkin pystyi tarjoamaan apua käytännön järjestelyissä, yhteistoiminnan koordinoinnissa ja rahoituksessa.

### 4.3 Siirtolaisten pysäyttäminen ennen Eurooppaa - toimenpiteet kolmansissa maissa

#### EU - Turkki julkilausuma

Turkin ja Kreikan välisestä unionin ulkorajasta oli vuoden 2015 aikana muodostunut selkeä painopistealue laittomalle maahantulolle. Kuten edellisissä luvuissa on havainnointu, laittomien rajanylitysten ja turvapaikanhakijoiden suuren määrän nähtiin olevan kriisin kannalta suurin ongelma. Euroopan unionin jäsenmaita sitovat ihmisoikeus- ja pakolaissopimukset velvoittavat jäsenmaita vastaanottamaan kaikki sen alueella turvapaikkaa hakevat ihmiset. Koska turvapaikanhakijoita ei voida näin ollen käännättää rajalla, ovat jäsenmaiden mahdollisuudet vaikuttaa hakijoiden määrään varsin vähäiset. Ainoa tapa vähentää hakijoiden määrää on pyrkiä estämään heitä saapumasta unionin ulkorajalle.

Marraskuussa 2015 EU:n ja Turkin johtajat antoivat yhteisen julkilausuman<sup>116</sup>, jossa päätettiin puuttua Kreikan ja Turkin välillä tapahtuviin luvattomiin rajan ylityksiin. Julkilausumassa EU lupautui muun muassa edistämään Turkin jäsenyysneuvotteluja ja viisumivapautta sekä tarjoamaan erittäin mittavaa taloudellista ja humanitaarista tukea. Vastavuoroisesti EU ja Turkki sopivat lokakuussa laaditun EU:n ja Turkin välisen yhteisen toimintasuunnitelman toimeenpanemisesta, jonka päämääränä on *tukkia siirtolaisvirta*<sup>117</sup>. Yhteinen toimintasuunnitelma<sup>118</sup> sisältää lyhyen suunnitelman siitä, miten a) ”puututaan massiivisen syyrialaisvirran juurisyihin”, b) tuetaan Turkissa olevia väliaikaista suojelua nauttivia syyrialaisia ja c) estetään siirtolaisvirrat Euroopan unioniin. Molempien asiakirjojen sanavalinnoista voi havaita saman kriisiin liitetyn diskurssin hallitsemattomasta, lähes luonnonvoimaisesta siirtolaisten tulvasta, joka on välttämättöntä padota. Asiakirjoissa ei juuri mainita sitä, miksi tämä ”siirtolaistulva” on ongelma. Suunnitelmassa EU on käytännössä valmis maksamaan Turkille huomattavia summia rahaa, jotta se ei päästäisi kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä alueelleen. Komissio julkaisi maaliskuussa

<sup>116</sup> Euroopan unionin neuvoston tiedote: *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU Turkey statement 29/11/2015*, [<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>]

<sup>117</sup> Alkuperäinen teksti: ”-stemming the influx of irregular migrants.”

<sup>118</sup> Euroopan komissio: EU-Turkey joint action plan, 15.10.2015 (saatavilla osoitteesta: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860))

tiedonannon EU:n ja Turkin muuttoliiketyönteistyön operatiivisista jatkotoimista<sup>119</sup>. Tiedonannossa esitetään käytännön toimia Turkin kanssa solmitus sopimuksen toimeenpanemiseksi. EU:n ja Turkin välisen sopimuksen tarkoitus on asiakirjan mukaan estää se, ”että laivaan pääsystä on suora yhteys mahdollisuuteen asettua Eurooppaan”. Tämä lause kuvaa hyvin unionin kohtaamaa haastetta. Se ei voi juridisesti eikä fyysisesti estää ihmisiä saapumasta alueelleen, eikä se toisaalta pysty tehokkaasti poistamaan laittomasti alueellaan oleskelevia ihmisiä. Tämän lauseen perusteella sopimuksen tarkoitus ei ole suojella ihmisiä hukkumiskuolemilta tai ihmisalakuljettajien hyväksikäytöltä, vaikka asiakirjassa näinkin annetaan ymmärtää.

EU:n ja Turkin yhteisen toimintasuunnitelman ja julkilausuman täytäntöönpanoa seurattiin komission kertomuksissa. Suunnitelman toimeenpanon jälkeen Turkista Kreikkaan suuntautuvat luvattomat rajanylitykset alkoivat vähentyä huomattavasti. Maaliskuun kertomuksessa mainitaan Turkin viranomaisten lainsäädännöllisten ja operatiivisten toimenpiteiden luvattomien rajanylitysten ehkäisemiseksi tehonneen, vaikka samaan aikaan kriisi Syyriassa oli pahentunut. Kertomuksessa painottuu laittomien muuttovirtojen ja laittoman maahanmuuton pysäyttäminen suunnitelman keskeisimpänä tavoitteena. Turkia kehoitetaan tehostamaan luvattomien maasta poistumisten estämistä ”liian suuriin muuttoviroihin” puuttumiseksi.<sup>120</sup> Huhtikuun kertomuksessa sopimukselle haetaan oikeutusta toteamalla ”hallitsemattomien muuttovirtojen” kierteen olleen ”johtamassa kestävättömään humanitaariseen kriisiin”.<sup>121</sup> Kesäkuussa uusien tulijoiden määrä oli pudonnut murto-osaan siitä kun julkilausuma pantiin täytäntöön. Vuoden 2016 kolmessa viimeisessä kertomuksessa nostetaan esille huomattavasti useammin merellä tapahtuneiden kuolemien vähentyminen ja salakuljettajien vastainen työ julkilausuman tarkoituksena. Esi-merkiksi viittauksia siirtolaisvirtaan ja kriisiin ei enää ole.<sup>122</sup>

Kokonaisuutena Turkin kanssa tehty sopimus täytti ne tavoitteet, jotka unioni sille asetti. Ensimmäisenä tavoitteena oli minimoida Kreikkaan saapuvien uusien turvapaikanhakijoiden määrä, ”padota virta”, ja sopimuksella tämä tavoite saavutettiin. Vaikka sopimusta koskevissa asiakirjoissa viitattiin varsin usein myös siirtolaisiin kohdistuvaan hyväksikäyttöön salakuljettajien toimesta ja mahdollisista hukkumiskuolemista merellä, eivät nämä perustelut nousseet esille samalla voimakkuudella kuin halu estää hallitsematon muuttoliike. EU:lle tämä maksoi rahaa, mutta se välttyi tekemästä päätöksiä, jotka olisivat mahdollisesti olleet ristiriidassa kansainvä-

---

<sup>119</sup> COM(2016) 166 final

<sup>120</sup> COM(2016) 144 final

<sup>121</sup> COM(2016) 231 final

<sup>122</sup> COM(2016) 349 final, COM(2016) 634 final ja COM(2016) 792 final

listen sopimusten kanssa. Turkin viisumivapaus tai EU-jäsenyysneuvottelut eivät julkilausuman myötä tosiasiallisesti edenneet. Vaikuttaa siltä, että Turkille riitti raha ja se, että EU joutui pyytämään siltä apua.

### **Länsi-Balkanin reitin sulkeminen**

Länsi-Balkanista muodostui vuonna 2015 siirtolaisten tärkein reitti Kreikasta kohti Keski- ja Pohjois-Eurooppaa. Lokakuussa 2015 EU kutsui koolle Balkanin maiden sekä Itävallan, Kreikan, Saksan ja Unkarin päämiehet keskustelemaan siirtolaisvirtojen hallinnasta alueella. Tapaamisen seurauksena laadittiin 17 kohtainen toimintasuunnitelma, jonka keskeisiä toimenpiteitä olivat kansallisen ja kansainvälisen kommunikaation ja yhteistyön lisääminen, rajojen valvonnan tehostaminen, vastaanottokapasiteetin parantaminen ja järjestelmällisen edelleen ohjaamisen torjunta.<sup>123</sup> Helmikuussa 2016 monia näistä toimenpiteistä ei oltu laitettu täytäntöön. Komission tiedonannossa todetaan, että monilla mailla ei vaikuta olevan poliittista tahtoa pysyvän vastaanottokyvyn rakentamiseksi.<sup>124</sup>

Komissio laati tapaamisen jälkeisistä toimenpiteistä kertomuksen<sup>125</sup> Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Asiakirjassa esiteltiin toimintasuunnitelman keskeiset toimet sekä niiden taustoja. Kertomuksessa Länsi-Balkanin tilanteeseen liitetään *valtavat* ja edelleen *paisuvat siirtolaisvirrat*, joiden liikkeet ovat *ennakoimattomia*, väkimäärät suuria ja *kiivastahtisia*. Vaikka varsinaisessa toimintasuunnitelmassa siirtolaisten humanitaarisen tilanteen kohentamiseen on kiinnitetty huomiota useamman kohdan verran, ei asiakirjan johdannossa olevassa tilannekuvauksessa tätä puolta juuri tuoda ilmi. EU:n kannalta keskeisimmäksi tilanteeseen liittyväksi uhaksi vaikuttaa nouseva siirtolaisten määrä ja sen hallinta.

### **Kumppanuuskehys**

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on yksi muuttoliikeagendassa esitettyjä välittömiä toimia Eurooppaan kohdistuvan muuttoliikkeen vähentämisessä, tai kuten asia agendassa ilmaistaan ”muuttoliikkeen patoamiseksi”. Marraskuussa 2015 Vallettassa pidetyssä Euroopan ja Afrikan maiden välisessä huippukokouksessa muuttoliikkeen hallinta nostettiin tapaamisen johtavaksi teemaksi. Huippukokousta seuranneissa osallistujamaiden yhteisissä poliittisessa julistuksessa

---

<sup>123</sup> Euroopan komissio: *Komission lehdistötiedote*, 25.10.2015 [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904)]

<sup>124</sup> COM(2016) 85 final, liite 5

<sup>125</sup> COM(2015) 676 final



ja toimintasuunnitelmassa painotetaan muuttoliikkeeseen liittyviä yhteisiä haasteita ja toisaalta hallitun muuttoliikkeen tuomia mahdollisuuksia.<sup>126</sup> Toimintasuunnitelman tavoitteissa on nähtävissä suora yhteys muuttoliikeagendassa asetettuihin tavoitteisiin vaikka EU:n omia tavoitteita ei asiakirjassa toki korosteta.

Komissio esitti tiedonannossaan<sup>127</sup> kesäkuussa 2016 suunnitelman muuttoliikeagendaan liittyvästä kumppanuuskehyksestä kolmansien maiden kanssa, yli vuosi muuttoliikeagendan julkaisun jälkeen. Tämän asiakirjan julkaisuhetkellä unioni oli jo antanut Turkin kanssa yhteisen, toimivaksi osoittautuneen julkilausuman luvattoman muuttoliikkeen pysäyttämistä Turkin ja Kreikan rajalla. Kumppanuuskehyksen tarkoituksena oli, että unionin jäsenmaat toimisivat yhtenä osapuolena kolmansien maiden kanssa muuttoliikkeen hillitsemiseksi. Asiakirjassa korostetaan, että EU ei pysty yksin vaikuttamaan muuttoliikkeisiin, vaan siihen tarvitaan tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Tästä syystä EU:n olisi laadittava kumppanuuskehyksen puitteissa sopimuksia, joiden lyhyen aikavälin tavoitteita ovat ihmishenkien pelastaminen Välimerellä, palautusten sujuvuus ja siirtolaisten mahdollisuus jäädä lähemmäs kotiaan. Pitkän aikavälin tavoitteena on puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Sopimusten onnistumisen edellytyksenä pidetään tiivistä yhteistyötä EU:n sisällä ja jäsenmaiden välillä, kohdemaittain räätälöityjä sopimuksia ja laajamittaista taloudellista tukea.<sup>128</sup>

Lokakuun 2016 tilannekatsauksessa<sup>129</sup> käsiteltiin kumppanuuskehyksen mukaisten toimenpiteiden etenemistä lähinnä määritettyjen prioriteettimaiden kanssa. Yhteistyön todellinen vaikutus muuttoliikkeisiin jäin tilannekatsauksessa vielä arvioiden tasolle, vaikka useita toimenpiteitä paikallistasolla oltiin tehty. Toisessa tilannekatsauksessa<sup>130</sup> joulukuussa kumppanuuskehyksen tuloksia käsiteltiin perusteellisemmin. Paikoin kauttakulun määrää oli saatu alennettua, esimerkiksi Nigerissä, ja palautuksia lähtömaihin on saatu tehostettua. Toimenpiteillä ei kuitenkaan vielä ollut vaikutusta EU:n rajalla tavattujen luvattomien rajanylitysten määrään. Tilannekatsauksessa korostetaan usean maan osalta tilanteen olevan erityisen haastava monesta syystä, mistä johtuen tie muuttoliikkeen hallintaan näissä maissa on erittäin pitkä.

---

<sup>126</sup> Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto: *Valettan huippukokouksen julkilausuma ja toimintasuunnitelma 11.-12.11.2015* [<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>]

<sup>127</sup> COM(2016) 385 final

<sup>128</sup> Turkin kanssa tehty sopimus oli poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa tehty hätäratkaisu eikä suoranaisesti kumppanuuskehyksen mallin mukainen. Kokemukset Turkin kanssa kuitenkin osoittivat, että tällainen yhteistyö on toimiessaan tehokasta.

<sup>129</sup> COM(2016) 700 final

<sup>130</sup> COM(2016) 960 final

Kumppanuuskehyksessä vallitsevaa tilanne käsitellään selkeästi Eurooppaa laajemmassa mitakaavassa. Eurooppaa ravistellut siirtolaiskriisi kuvataan enemmänkin globaalina kuin paikallisena haasteena. Vaikka asiakirjassa mainitaan unioniin kohdistuvat ”ennennäkemättömät muuttovirrat”, viitataan tilanteeseen ”maailmanlaajuisena kriisinä”. Muuttoliikkeen globaaliin näkökulmaan liitetään vahvasti humanitaarinen diskurssi puhumalla päivittäin kuolevista ihmisistä, häikäilemättömistä salakuljettajista ja hädänalaisten epätoivosta. EU-keskeisyys ja EU:n tavoitteiden painotus on asiakirjassa korvattu painottamalla yhteistyön merkitystä siirtolaisten ja hädänalaisten parhaaksi. Toisaalta asiakirjassa myös mainitaan, että unionin on osoitettava kansalaisilleen kykenevänsä hallitsemaan ”tällaisiin mittasuhteisiin kasvanutta muuttoliikettä”.

### **Afganistanin ja EU:n yhteinen etenemissuunnitelma**

Turkin lisäksi ainoa maa, jonka kanssa EU sai valmisteltua yhteisen etenemissuunnitelman<sup>131</sup> muuttoliikekysymyksiin liittyen vuosina 2015 ja 2016 oli Afganistan. Etenemissuunnitelma koskee lähinnä niiden henkilöiden palauttamista, jotka eivät ole oikeutettuja jäämään Eurooppaan kansainvälisen suojelun perusteella. Molemmat osapuolet sitoutuvat edistämään yhteistyötä, joka tähtää hallinnollisten ja käytännön esteiden purkamiseen palautuksiin liittyen. Suunnitelma ei tosin ole kumpaakaan osapuolta oikeudellisesti sitova. On mahdotonta sanoa, milaista kauppaa sopimuksen syntymisen taustalla on käyty.

Asiakirjassa kuvaillaan EU:lla ja Afganistanilla olevan *ennennäkemättömiä pakolaisiin ja muuttoliikkeeseen liittyviä haasteita*. Sanavalinta ei kuvaa ainoastaan vallitsevan tilanteen poikkeuksellisuutta, mutta pyrkii tekemään lähinnä Euroopan maita koskevasta ongelmasta yhteisen ongelman. Muuten asiakirja ei sisällä merkittävästi tilanteen kuvailua.

### **Yhteenveto**

Siirtolaiskriisin alkuaajoista lähtien oli selvää, että EU ei pysty alueellaan takaamaan pitkän aikavälin ratkaisua Eurooppaan kohdistuvaan muuttopaineeseen. Käytännössä EU:n oli siis katsottava ulkorajojaan pidemmälle, mikäli se halusi tyrehdyttää siirtolaisvirran. Tämä osoittautui myös alueeksi, jolla EU pystyi saamaan aikaan konkreettista tulosta myös lyhyellä aikavälillä.

---

<sup>131</sup> C(2016) 6023 final ja liite

Aineiston perusteella raha vaikuttaa näyttelevän merkittävää roolia EU:n suunnitellussa yhteistyössä kolmansien maiden kanssa siirtolaisuuteen liittyen. Suuri osa kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä pohjaa sille, että unioni pyrkii mittavan taloudellisen tuen avulla parantamaan lähtömaiden olosuhteita ja toisaalta niiden kykyä vastaanottaa Euroopasta palautettavia ihmisiä. Asiakirjoissa mainitaan myös unionin mahdollisuus käyttää vipuvoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi kolmansissa maissa. Tästä näkökulmasta EU on varmasti tehokkain toimija ulkopoliittisella saralla sen neuvotteluaseman ollessa yksittäistä jäsenmaata vahvempi. Toisaalta esimerkiksi EU:n ja Turkin yhteinen julkilausuma kertoo karua kieltä unionin omasta kyvystä hallita alueelleen tulevien siirtolaisten määrää. EU on hyvin riippuvainen kolmansien maiden myötämielisyydestä siirtolaisuuden hallintaan liittyen.

Kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä käsittelevissä asiakirjoissa esiin nousee kaksi tärkeintä turvallisuuteen liittyvää diskurssia. Toinen on kriisin ja hallitsemattoman muuttoliikkeen humanitaarista puolta painottava kerronta, jossa yksittäinen siirtolainen on uhri, jota uhkaavat rikollisten hyväksikäyttö ja vaarallinen merimatka. Toinen diskurssi puolestaan painottaa valtavien siirtolaismassojen pysäyttämisen tärkeyttä, tosin tähän diskurssiin ei liitetä samantaisia uhkakuvia kuin humanitaariseen. Liitettiin siirtolaiskriisiin sitten humanitaarinen diskurssi tai ei, nimetään molemmissa näkökulmissa ratkaisuksi Eurooppaan hallitsemattomasti saapuvien siirtolaisten määrän minimoiminen.

#### 4.4 Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustaminen

##### **Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen**

Siirtolaiskriisi paljasti kivuliaalla tavalla useita heikkouksia ulkorajavalvonnassa sekä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä. Ulkorajavalvonnan parantamisen kannalta keskeisin uudistus oli Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustaminen. Huhtikuussa 2016 komissio puolestaan julkaisi suunnitelman Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta ja lailisten maahantuloväylien kehittämisestä<sup>132</sup>. Järjestelmän uudistamista perusteltiin lähinnä sillä, että nykyinen järjestelmä on pitkällä aikavälillä kestämaton, koska Eurooppaan kohdistuva muuttopaine ei ole vähenemässä. Suunnitelmalla pyrittiin puuttumaan muun muassa Dublin-järjestelmästä johtuvan turvapaikanhakijoista koituvan taakan epätasaiseen jakautumiseen ja

---

<sup>132</sup> COM(2016) 197 final

edelleen liikkumiseen kannustaviin eroihin jäsenmaiden vastaanottokapasiteetissa. Asiakirjassa merkittävimmäksi uhaksi voitaneen nimetä voimassa olleen lainsäädännön mahdollistaman solidaarisuuden puutteen vaikutus koko unionin yhtenäisyyteen. Keinoksi komissio esitti käytännössä lisää velvoittavaa lainsäädäntöä. Siirtolaisuuteen tai vallitsevaan tilanteeseen ei asiakirjassa liitetä juuri suoria turvallisuuskäsitteitä vaan uhka esitetään selkeästi abstraktina.

Ensimmäisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyvän ehdotuksen komissio teki jo syyskuussa 2015 ennen edellä mainitun suunnitelman julkaisua. Asetusehdotuksessa esitetään yhteisen luettelon laatimista turvalliseksi katsotuista alkuperämaista. Tarkoituksena oli yhtenäistää jäsenmaiden osin toisistaan poikkeavia näkemyksiä maista, joihin ihmisiä voidaan palauttaa ja toisaalta nopeuttaa selkeästi perusteettomien hakemusten käsittelyä. Ehdotusta perusteltiin järjestelmään kohdistuvalla *ennennäkemättömällä paineella* ja ihmisten edelleen siirtymisen ehkäisemisellä.<sup>133</sup> Asetus ei ole tullut voimaan.

Toukokuussa 2016 komissio julkaisi ensimmäisen kolme asetusehdotusta sisältävän paketin suunnitelmaan liittyen. Ensimmäinen oli asetusehdotus Dublin-asetuksen uudistamisesta osana Dublin-järjestelmän kokonaisuudistusta.<sup>134</sup> Järjestelmän uudistamisen tavoitteena oli ensinnäkin luoda mekanismi, jolla varmistetaan, ettei yksittäinen jäsenmaa joudu kantamaan muihin nähden kohtuutonta taakkaa turvapaikanhakijoista ja toisaalta selkeyttää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenmaan määrittämistä. Nykyisen järjestelmän puutteiden oli nähty johtavan siihen, että jäsenmaat lopettavat noudattamasta yhteisiä sääntöjä, minkä voidaan puolestaan nähdä rappauttavan pitkällä aikavälillä jäsenmaiden keskinäistä luottamusta ja unionin yhtenäisyyttä. Tätä taustaa vasten Dublin-järjestelmän uudistaminen nähtiin unionin kannalta välttämättömänä. Järjestelmän uudistaminen on kuitenkin osoittautunut erittäin vaikeaksi, eikä asiaan olla vielä vuoden 2020 alussa saatu yhteisymmärrystä.

Toinen toukokuussa julkaistuista ehdotuksista oli asetusehdotus Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston muuttamisesta Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi.<sup>135</sup> Asetuksen tarkoitus oli lisätä viraston toimivaltaa siten, että se edesauttaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittymistä. Ehdotusta perustellaan tarpeella puuttua järjestelmässä havaittuihin rakenteellisiin puutteisiin, joita laajamittainen ja hallitsematon siirtolaisuus pahensi. Ehdotus tosin

---

<sup>133</sup> COM(2015) 452 final

<sup>134</sup> COM(2016) 270 final

<sup>135</sup> COM(2016) 271 final

voidaan nähdä myös unionin pyrkimyksellä laajentaa vaikutusvaltaansa alueelle, joka on vahvasti jäsenmaiden vastuulla. Asetus ei ole tullut voimaan.

Kolmas toukokuun ehdotuksista liittyi Eurodac-järjestelmän muokkaamiseen.<sup>136</sup> Siirtolaiskriisin aikana varsinkin Kreikkaan tulleiden siirtolaisten määrä oli niin suuri, että maa ei kyennyt rekisteröimään kaikkia tulijoita järjestelmään. Tästä johtuen siirtolaisten reitin määrittely osoitautui erittäin vaikeaksi, mikä osaltaan murensi Dublin-asetuksen merkitystä. Toukokuisessa ehdotuksessa Eurodac-asetusta esitettiin muutettavaksi muun muassa siten, että sen sisältämiä tunnistetietoja voitaisiin käyttää myös laittomasti maassa oleskelevien tunnistamiseen pelkän vastuullisen valtion määrittämisen sijaan. Asetusta perustellaan kyvyllä puuttua laittomaan muuttoliikkeeseen niin ulkorajoilla kuin unionin sisällä. Asiakirjassa vallitsevasta tilanteesta käytetään termiä *kriisi* ja siirtolaisten määrän todetaan aiheuttaneen *kohtuuttomia paineita* tiettyjä jäsenmaita kohtaan. Siirtolaisuuteen ei kuitenkaan liitetä suoranaisia turvallisuusriskikultuuria. Toisaalta on huomionarvoista, että ehdotuksen perusteluissa esitetyn muutoksen todetaan olevan myös linjassa komission huhtikuisen tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvän tiedonannon<sup>137</sup> kanssa. Tässä tiedonannossa kehityksen välttämättömyys liitettiin nimenomaan hallitsemattomasta siirtolaisuudesta seuraaviin sisäisen turvallisuuden uhkiin. Asetus ei ole tullut voimaan.

Heinäkuussa 2016 komissio julkaisi toisen paketin<sup>138</sup>, joka sisälsi niin ikään kolme ehdotusta Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi. Ehdotusten yleinen tavoite oli yhdenmukaistaa jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmiä ja eroja pienentämällä ehkäistä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista. Erojen nähdään mahdollisesti johtavan siihen, että siirtolaiset hakeutuvat edelleen maihin, joissa turvapaikan saaminen näyttäytyy todennäköisempänä. Asiakirjoissa uudistuksia perustellaan nimenomaan sillä, että ne hillitsisivät siirtolaisten edelleen liikkumista ja turvapaikkahakemusten kohtuutonta kasautumista tietyille jäsenmaille. Edelleen liikkumisen vähenemisen katsotaankin lujittavan jäsenmaiden välistä luottamusta. Voidaan olettaa taakan epätasaisella jakautumisella, Dublin-järjestelmän toimimattomuudella ja jäsenmaiden välisen solidaarisuuden puutteella olleen kielteinen vaikutus jäsenmaiden keskinäiseen luottamukseen ja sitä kautta koko unionin yhtenäisyyteen. Asiakirjoissa siirtolaisuuteen liitettävän uhan, siirtolaisten epätasaisen jakautumisen, nähdään vaikuttavan välillisesti

---

<sup>136</sup> COM(2016) 272 final

<sup>137</sup> Tiedonannosta lisää alaluvussa 4.2

<sup>138</sup> COM(2016) 466 final, COM(2016) 465 final

koko unionin toimintakykyyn. Tästä näkökulmasta ei ole yllättävää, että komissio näkee ehdotusten toteutumisen välttämättömänä. Kirjoitushetkellä tämäkään lainsäädäntöpaketti ei ole tullut voimaan.

Osana muuttoliikeagendan mukaista laillisten muuttoväylien luomista, komissio julkaisi kesäkuussa 2016 direktiiviehdotuksen<sup>139</sup> liittyen korkeasti koulutettujen maahantuloon ja oleskeluun unionin alueella. Ehdotuksen tavoite oli vastata kysyntään korkeasti koulutetuista työntekijöistä, varautua väestörakenteen muutoksiin ja parantaa EU:n kilpailukykyä. Ehdotuksessa esitetään direktiivin laajentamista koskemaan myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Direktiivin soveltamista myös turvapaikanhakijoihin arvioidaan, mutta sitä ei nähdä parhaaksi vaihtoehdoksi. Asiakirjassa siirtolaisuuteen ei liitetä turvallisuusnäkökulmia. Heinäkuussa 2016 komissio antoi puolestaan asetusehdotuksen *unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta*. Ehdotuksen tavoitteena on, että tarjoamalla kansainvälistä suojaa hakevalle laillisen ja turvallisen keinon tulla unionin alueelle, voidaan paremmin tarjota suojelua sitä tarvitseville ja toisaalta vähentää tarvetta tukeutua kalliisiin ja vaarallisiin salakuljetusverkostojen ylläpitämiin reitteihin. Lisäksi omatoimisesti unionin alueelle saapuvien siirtolaisten määrän vähentyessä myös paine etulinjan maissa vähenisi.<sup>140</sup> Komission aiemman suosituksen<sup>141</sup> pohjalta vuonna 2015 jäsenmaat antoivat neuvostossa päätelmät 22 504 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan henkilön uudelleensijoittamisesta. Asetusehdotuksen tarkoituksena oli yhdenmukaistaa kansallisia uudelleensijoituskäytäntöjä liittyen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen. Kumpikaan edellä mainituista ehdotuksista ei ole tullut voimaan.

### **Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustaminen**

Unionin kyvyttömyys vastata operatiivisia toimenpiteitä vaativaan tilanteeseen oli tullut vuoden 2015 aikana erittäin ilmeiseksi. Joulukuussa 2015 komissio julkaisi asetusehdotuksen Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta.<sup>142</sup> Ehdotuksen tarkoituksena oli lisätä Euroopan raja- ja rannikkovartiostoviraston toimivaltaa rajaturvallisuustehtävissä, palautuksissa ja rajavalvonnassa ulkorajoilla sekä luoda perusta sen omien operatiivisten joukkojen rakentumiselle, tavoitteena muuttoliikkeen tehokas hallinta, ”korkea turvallisuuden taso unionissa” ja unionin sisäinen vaapaaliikkuvuus. Puutteellisen rajavalvonnan katsotaan vaarantavan Schengen-alueen toimivuuden ja kansalaisten luottamuksen, sekä osaltaan mahdollistavan terrori-iskut Euroopassa.

---

<sup>139</sup> COM(2016) 378 final

<sup>140</sup> COM(2016) 468 final

<sup>141</sup> C(2015) 3560 final

<sup>142</sup> COM(2015) 671 final

Vaikka asiakirjassa turvallisuus liitetään pääsääntöisesti abstraktiin käsitteeseen ulkorajan turvallisuudesta, katsotaan ulkorajan turvallisuuden toteutumisen vaikuttavan sekä yksilön, että koko unionin tasolla. Ulkorajoihin kohdistuvaa uhkaa kuvaillaan *ennennäkemättömän suurena paineena ja muuttovirtoina*, joiden edessä EU:n nykyiset rakenteet ovat riittämättömät. Ylipääntään asiakirjassa kerronta painottaa ulkorajan tehokkaan valvonnan merkitystä kokonaisturvallisuuteen ja toisaalta EU-maiden yhteistä vastuuta ulkorajan turvaamisesta. Asetus tuli voimaan syyskuussa 2016, mutta sillä ei ehtinyt olla suoranaista merkitystä siirtolaiskriisin hoitoon.

Asetusehdotuksen kanssa samana päivänä komissio julkaisi tiedonannon<sup>143</sup> asetusehdotukseen liittyen. Tiedonannon tarkoituksena oli luoda ”vahva ja yhtenäinen EU:n ulkorajojen valvontapolitiikka”. Kyseessä on asiakirja, joka tukee asetusehdotuksen päämääriä yhteisestä ja yhdenmukaisesta ulkorajojen valvonnasta asettamalla poliittiset suuntaviivat yhteistyön kehittämiseksi. Tiedonannossa tuodaan yhä uudestaan esille tarvetta EU:n kyvylle toimia kriisitilanteissa välittömästi ja riittävin resurssein. Turvallisuuteen liittyvä kerronta on hyvin samankaltaista asetusehdotuksen kanssa: ulkorajojen puutteellinen valvonta uhkaa Schengen alueen yhtenäisyyttä, kansalaisten luottamus on palautettava, terrorismi lisää kansalaisten huolestuneisuutta ja nykyinen valvontajärjestelmä ei näiltä uhkilta suojaa. Lisäksi komissio painottaa asiakirjassa parlamenttia ja neuvostoa kiirehtimään sekä tiedonannossa ehdotettujen toimenpiteiden, että asetusehdotuksen käsittelyä.

Molemmissa asiakirjoista on havaittavissa, että EU:n sisäistä vapaata liikkumista pidetään liian kallisarvoisena, jotta sen turvaamista voitaisiin luottaa yksittäisten jäsenmaiden käsiin tai vapaaehtoisen solidaarisuuden pohjalle. Asiaa voidaan tulkita myös niin, että siirtolaiskriisin aikana EU:n kohdistui voima, joka ravisteli sen koko olemassaolon perustaa. Hallitsematon laajamittainen maahantulo uhkasi jotain sellaista osaa unionista, jonka vahingoittuminen uhkasi vakavasti koko unionin toimintaa. Tästä syystä EU ei olisi ollut halukas luottamaan laajamittaisen maahantulon hallintaa ainoastaan jäsenmaiden vastuulle.

## **Yhteenveto**

Siirtolaiskriisin esiin nostamat puutteet ulkorajavalvonnassa ja erityisesti Dublin-järjestelmässä eivät olleet suinkaan vähäisiä. Jos kriisin akuutin vaiheen ratkaisuksi tehdyt toimet pohjasivat

---

<sup>143</sup> COM(2015) 673 final

pitkälti olemassa olevan lainsäädännön soveltamiseen, tähdättiin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa kestävään pitkän aikavälin ratkaisuun. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen sisälsi kaksi merkittävää kokonaisuutta. Dublin-järjestelmän uudistamisen ja vastaanotto-olosuhteiden ja -prosessien yhtenäistämisen. Nykyisen Dublin-asetuksen nähtiin johtavan siihen, että suurimman taakan langetessa etulinjan maille, lopettavat ne asetuksen noudattamisen. Toisaalta erot jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmissä, käsittelyajoissa, vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikan saamisen todennäköisyydessä, johtivat edelleen liikkumisen suuntautumisen tiettyihin jäsenmaihiin. Nykyisen järjestelmän häviäjiä olivat etulinjan maat ja siirtolaisten kannalta otollisimmat maat. Taakan epätasaisen jakautumisen ja solidaarisuuden puutteen nähtiin johtavan jäsenmaiden luottamuksen heikentymiseen, mikä puolestaan uhkasi koko unionin toimintakykyä. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevissa asiakirjoissa uhan kohteena näyttäytyy unionin yhtenäisyys. Tätä yhtenäisyyttä uhkaa jäsenmaiden välisen solidaarisuuden ja luottamuksen puute. Aineiston perusteella unioni ei nähnyt siirtolaisten määrää valtavana ongelmana unionille itselleen, vaikka määrän toki todettiin olevan poikkeuksellisen suuri.

Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi tähtäävät säädösesitykset olivat yksinomaan asetusmuotoisia. Toisin kuin direktiivit, asetukset eivät jätä jäsenmaille tulkinnan varaa, vaan ne velvoittavat jokaista jäsenmaata sellaisenaan. Asetusmuotoisten säädösehdotusten antaminen oli siis täysin linjassa unionin pyrkimyksen kanssa yhdenmukaistaa jäsenmaiden linjaa turvapaikka-asioissa. Lisäksi asetusmuotoisiin säädöksiin ei liity vastaavaa siirtymäaika kuin direktiiveistä, joten niillä saadaan aikaan säädöksen vaikutus huomattavasti direktiiviä nopeammin.<sup>144</sup>

Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamista käsittelevissä asiakirjoissa EU haluaa luoda itselleen operatiivisen joukon, jotta rajaturvallisuusoperaatiot eivät olisi täysin riippuvaisia jäsenmaiden niille osoittamista resursseista. Asiakirjoissa kuvataan ulkorajoihin kohdistuvan suuri paine, mistä johtuen nykyinen valvontajärjestelmä on osoittautunut puutteelliseksi. Puutteet ulkorajavalvonnassa ovat puolestaan johtaneet tilanteen hallitsemattomuuteen. Tämä hal-

---

<sup>144</sup> Tämän voi nähdä myös pyrkimyksenä lisätä unionin vaikutusvaltaa jäsenmaissa ja kertovan ehkä jotain siitä miten suuresta huolesta oli lopulta unionin tasolla kyse. Mitkään näistä asetusehdotuksista eivät ole tulleet toistaiseksi voimaan. Syitä voi vain spekuloida, mutta mahdollisesti syynä on, että uudistukset saattaisivat lisätä siirtolaisten määrää joissakin maissa ja nämä maat eivät sitä halua.



litsemattomuus on edelleen vaikuttanut sekä kansalaisten luottamukseen unioniin, että Schengen-alueen yhtenäisyyteen. Abstraktin uhan lisäksi ulkorajavalvonnan haasteisiin liitetään myös konkreettisempi riski uusista terrori-iskuista Euroopassa.<sup>145</sup>

## 4.5 Analyysin tuottamat havainnot

### Toimenpiteiden laadusta

Kuten aiempien alalukujen yhteenvedoista on käynyt ilmi, olivat EU:n mahdollisuudet vastata siirtolaiskriisistä seuranneisiin haasteisiin melko rajalliset. Käytännössä unionin lyhyen aikavälin toimia rajoitti kaksi eri tekijää. Ensimmäinen rajoittava tekijä oli lainsäädäntö, jonka perusteella vastuu ulkorajavalvonnasta, mahdollisesta sisärajavalvonnasta, ulkomaalaisvalvonnasta, turvapaikkajärjestelmästä ja palautuksista on yksittäisillä jäsenmailla. Lainsäädäntö ei myöskään velvoita jäsenmaita osallistumaan EU:n koordinoimiin solidaarisuutta vaativiin toimiin. Rajatarkastuksia ja -valvontaa sekä turvapaikka-asioita koskeva lainsäädäntö ei sinällään itsessään asettanut esteitä kriisin lyhyen aikavälin hoitamiselle EU:n alueella. Voimassa oleva lainsäädäntö päinvastoin mahdollisti laajankin keskinäisen yhteistyön. Ongelmaksi muodostui, että kun lainsäädäntö ei velvoittanut yhteistyöhön, oli riittävien resurssien osoittaminen raja- ja valvontaoperaatioihin ja sisäisten siirtojen käynnistäminen tilanteen kriittisyyteen nähden hidas. Toinen rajoittava tekijä olikin unionin oman operatiivisen voiman puute. Lähes kaikki unionin osoittama operatiivinen tuki koostui resursseista, joita jäsenmaat olivat kulloinkin sen käyttöön osoittaneet. Tätä puutetta pyrittiin myöhemmin korjaamaan perustamalla Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, jonka on määrä olla unionin oma operatiivinen joukko. Vartioston perustaminen on edennyt varsin joutuisasti ja alkuvuodesta 2020 rekrytoinnit ovat käynnissä.

Mahdollisesti suurin jäsenmaiden yhtenäisyyttä koetellut tekijä oli Dublin-asetuksesta ja vastaanotto-olosuhteiden eroista johtuva siirtolaisten erittäin epätasainen jakautuminen jäsenmaiden kesken, sekä Dublin-järjestelmän velvoitteiden järjestelmällinen laiminlyönti. EU on siirtolaiskriisistä lähtien pyrkinyt vastaamaan näihin haasteisiin uudistamalla Dublin-järjestelmää ja vaatimalla vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamista. Nämä pyrkimykset ovat kuitenkin toistuvasti törmänneet jäsenmaiden vastustukseen. Tiivistäen voidaan sanoa, että lakialoitteet,

---

<sup>145</sup> Vahvasti abstraktiin uhkaan vastataan erittäin käytännönläheisellä toimella, kasvattamalla fyysistä voimaa ja sen käytettävyyttä. Näyttää siltä, että mitä lähemmäs asiakirjoissa viitataan EU:n yhtenäisyyttä, sitä hanakammin se haluaa pystyä vaikuttamaan tilanteeseen. Tästä näkökulmasta EU todella näki hallitsemattoman ja laajamittaisen siirtolaisuuden todella uhkaavan sen syvintä olemusta.

joiden seurauksena yksittäisten jäsenmaiden alueelle olisi mahdollisesti tullut enemmän siirtolaisia, eivät ole menestyneet. Sen sijaan lakialoitteet, joilla pyritään parantamaan ulko- ja sisäraja- ja valvontaa tai lisäämään viranomaisten toimivaltaa, ovat menestyneet.

Jos EU:lla oli paljon vaikeuksia hallita kriisiä alueellaan, ei tilanne valitettavasti vaikuta olleen sen parempi EU:n rajojen ulkopuolellakaan. Siirtolaisia ei voitu fyysisesti pysäyttää ulkorajalla ja laittomasti maassa oleskelevien poistaminen oli hankalaa. Unionissa ymmärrettiin pitkän aikavälin ratkaisun olevan kolmansissa maissa. Kolmannet maat tulisi saada tekemään EU:n kanssa yhteistyötä siirtolaisuutta ruokkivien tekijöiden selättämiseksi ja palautusten sujuvoittamiseksi. Kumppanuuskehityksen mukaisten toimien eteenpäin vieminen on ollut hidasta ja niiden tuloksellisuuden arviointi jää tulevaisuuteen. Turkin kanssa tehty sopimus osoitti yhteistyön olevan toimiessaan tehokasta, mutta asettavan Euroopan alttiiksi kiristykselle.

### **Turvallisuuskurssista**

Aineistossa esiintyy varsin harvoin termi *uhka*. Uhkaan kuitenkin viitataan aineistossa monin paikoin varsin suoraan syynä kuvailtuun tilanteeseen. Uhkakuvia luodaan viittaamalla toteutuneeseen tai välittömästi toteutuvaan seuraukseen. Seurauksiin liitetty diskurssit on karkeasti jaoteltavissa kolmeen. Ensinnäkin uhkaan liitetään humanitaarinen diskurssi, jossa painottuu inhimillinen kärsimys, kuolema ja yksilö. Tämä diskurssi on havaittavissa erityisesti asiakirjoissa, jotka käsittelevät yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Lisäksi se esiintyy huomattavan harvoin kriisin akuutin vaiheen aikana, ja useammin vuoden 2016 loppupuolella kun kriisin eskaloituminen oli pysäytetty. Toinen uhkaan liitetty diskurssi painottaa paikallisille viranomaisille ja hallinnolle aiheutuvaa painetta, jossa uhan toteutumisen seurauksena järjestelmä ylikuormittuu, sen toiminta heikkenee tai pysähtyy kokonaan. Kutsuttakoon tätä operatiiviseksi diskurssiksi. Operatiivinen diskurssi esiintyy erityisesti etulinjan maiden tukemista käsittelevissä asiakirjoissa. Kolmannessa, institutionaalisessa diskurssissa, uhan toteutumista seuraa paikallistasoa laajempi vaikutus yhteisöön, tässä tapauksessa unioniin, sen arvoihin, luottamukseen ja yhtenäisyyteen. Institutionaalinen diskurssi nousee esiin erityisesti sisärajatarkastuksia ja yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista käsittelevissä asiakirjoissa.

Aineistoa ei voida kuitenkaan täysin jakaa näiden kolmen diskurssin mukaisesti. Useissa asiakirjoissa esiintyy kaksi kolmesta edellä mainitusta diskurssista. Diskurssit ovat usein sekä päällekkäisiä, että vahvasti toisiinsa liittyviä. Esimerkiksi sekä humanitaarinen, että institutionaali-

nen seuraus johtuvat yleensä viranomaisresurssien suhteellisesta vähydestä ja paikallisen järjestelmän ylikuormittumisesta. Viranomaisresurssien tai vastaanottokapasiteetin puutteita ei voida kuitenkaan tulkita uhaksi kuten uhka on tässä työssä määritelty. Aivan kuten liian heikot asevoimat eivät uhkaa maan koskemattomuutta, vaan ne mahdollistavat ulkopuolisen uhan toteutumisen, ei puolustuksen heikkoutta voida tässäkään yhteydessä tulkita uhaksi.

Vaikka siirtolaisuutta itsessään ei aineistossa nimetä suoranaiseksi uhaksi, liitetään vallitsevaan siirtolaistilanteeseen humanitaarisia, operatiivisia ja institutionaalisia seurauksia, joiden yhteydessä korostetaan siirtolaisten suurta määrää ja liikkeen hallitsemattomuutta. Näiden havaintojen perusteella voidaan todeta siirtolaisuuteen liitetyn uhkakuvan muodostuneen juuri siirtolaisten määrästä ja liikkeen hallitsemattomuudesta, ei siirtolaisuudesta tai yksittäisestä siirtolaisesta itsessään. Epäsuorien viittausten lisäksi siirtolaistilanteen haastavuuteen liitetään suoria viittauksia sisäiseen turvallisuuteen, mutta nämä maininnat ovat huomattavan vähäisiä.

Kiinteä osa turvallisuutta on käsitys siitä, mikä on turvallisuuden kohde. Turvallisuuden kohde voidaan kartoittaa tarkastelemalla, mihin uhkasta muodostuvan seurauksen katsotaan vaikuttavan. Aineiston perusteella myös turvallisuuden kohde on jaettavissa aiemmin esitettyjen kolmen diskurssin mukaisesti. Humanitaarista diskurssia painottavassa kerronnassa uhan toteutumisen seurauksista kärsii yksilö esimerkiksi hengenvaaran tai huonojen elinolosuhteiden muodossa. Operatiivisessa diskurssissa turvallisuuden kohde on paikallinen, ihmisistä, kalustosta, hallintorakenteista ja tietojärjestelmistä koostuva organisaatio, jonka toimintakyky heikkenee tai lamautuu uhan toteutuessa. Viimeisessä, institutionaalisessa diskurssissa, kohde on unionin yhtenäisyys, johon vaikuttaa yksilön ja unionin sekä jäsenmaiden välisen luottamuksen heikkeneminen.

Etulinjan maiden hyväksi tehtävillä toimilla ei pyritty vaikuttamaan uhan syyhyn vaan sen toteutumisen seurauksiin. Toimet olivat hyvin konkreettisia, henkilöstö- ja kalustoresurssien kasvattamista, suunnittelua ja johtamista sekä paineen lieventämistä kuljettamalla siirtolaisia pois alueelta. Toimia kuvaa niiden reaktiivisuus, konkreettisuus ja väliaikaisuus. Etulinjan maiden hyväksi tehdyt toimet liittyvät aineistossa vahvasti turvallisuuden operatiiviseen diskurssiin.

EU:n sisällä tehtävät toimet, mukaan lukien toimet yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi, ajoivat selvästi keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita mahdolliseen uuteen siirtolaiskriisiin valmistautumiseen. Toimet olivat lähinnä lainsäädäntöesityksiä, joita leimasi pyrki-

mys tarkempien yhteisten sääntöjen luomiseen ja jäsenmaiden keskinen solidaarisuuden lisäämiseen. EU:n sisäisiä toimia käsittelevissä asiakirjoissa painottuu selvästi turvallisuuden institutionaalinen diskurssi.

Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyö ei lyhyellä aikavälillä tavoitellut uhan poistamista, vaan uhan rajoittamista siten, ettei se pääse vaikuttamaan Eurooppaan. Käytännössä tämä tarkoitti varsinkin Turkin kohdalla sitä, että se ei päästä siirtolaisia EU:n ulkorajalle. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä toimien tarkoitus oli poistaa uhka minimoimalla kannustimet lähteä liikkeelle lähtömaista. EU:n osalta toimet joihin pyrittiin, olivat pitkälti hallinnollisia ja niitä leimasi rahallinen kompensatio. Asiakirjoissa unionia tai sen jäsenmaita ei nostettu turvallisuuden kohteiksi, vaan turvallisuuteen liitettiin pääsääntöisesti yksilön kärsimystä ja siihen liittyvää yhteistä haastetta korostava humanitaarinen diskurssi.

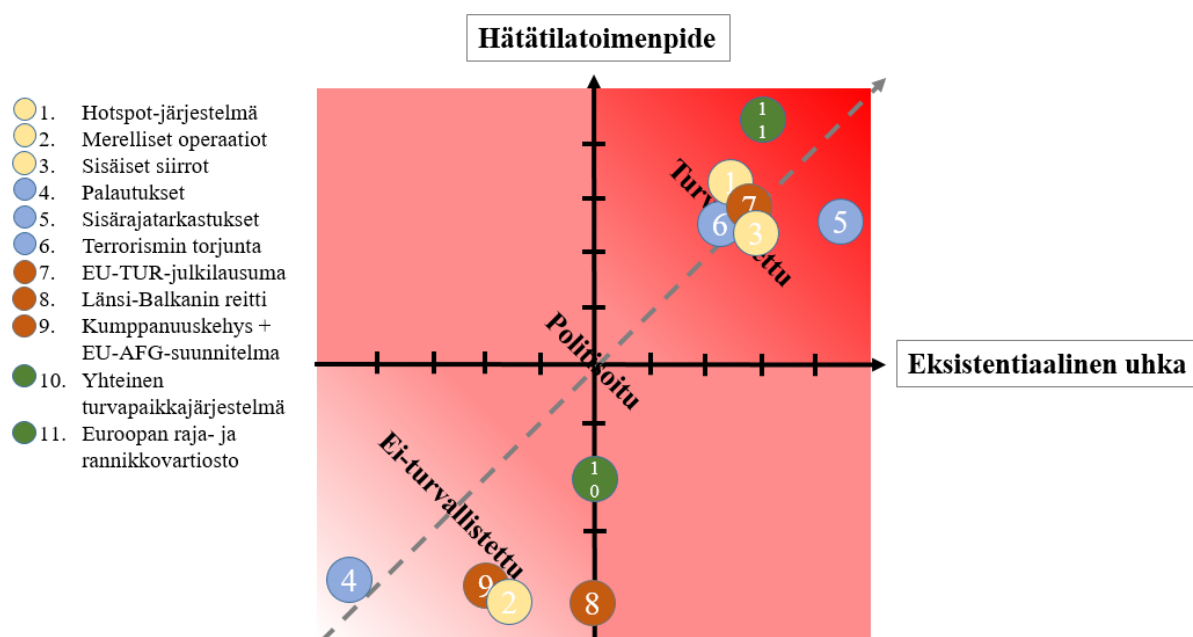
#### 4.6 Havainnot turvallistamisen viitekehyksessä

Hätätilatoimenpiteiden esille tuominen, siten kun sitä tässä tutkimuksessa tarkasteltiin, jäi aineistossa jopa yllättävän vähäiseksi. Vaikka aineisto sisälsi lukuisia mainintoja eri toimien kiireellisyyteen ja välttämättömyyteen liittyen, eivät ne yleensä esiintyneet kovin merkittävässä asemassa kerronnassa. Pääsääntöisesti ne esiintyivät enemminkin sivuhuomautuksina kuin merkittävänä asiasisältönä. Ylipäättään toimenpiteiden tärkeyttä ei pääsääntöisesti tuotu esiin korostamalla niiden aikakriittisyyttä esitettyyn uhkaan nähden. Vaihtelu asiakirjojen välillä oli kuitenkin suurta. Melko suuressa osassa asiakirjoista ei tuotu esiin minkäänlaista toimenpiteiden tarpeellista aikajännettä. Toisen ääripään esimerkkinä voidaan pitää Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamista käsitteleviä asiakirjoja, joissa unionin operatiivisen joukon perustaminen nähdään ulkorajavalvonnan kannalta välttämättömänä ja kiirehtii parlamenttia ja neuvostoa asian käsittelyssä. Kaiken kaikkiaan hätätilatoimenpide-elementti esiintyi yleensä aineistossa, joka käsitteli aiemmin esitettyjä operatiivista tai institutionaalista turvallisuusdiskurssia. Humanitaarista diskurssia painottavassa aineistossa toimenpiteiden kiireellisyyttä ei tuotu yhtä vahvasti esiin. Tarkasteltu elementti oli havaittavissa useimmin aineistossa, joka käsitteli siirtolaiskriisin hallintaan liittyviä operatiivisia toimenpiteitä. Hallinnollisia toimenpiteitä tai lainsäädännön muutosta ajavissa asiakirjoissa elementti ei esiinny samassa mittakaavassa.

Toinen tarkastelluista turvallistamisen elementeistä puolestaan esiintyi asiakirjoissa huomattavasti edellistä voimakkaampana. Asiakirjojen johdannoissa, taustoituksissa tai perusteluissa

esiintyi lähes aina haaste tai uhka, johon esitetyillä toimilla pyrittiin vastaamaan. Humanitaariseen diskurssiin liitetyt uhat, vaikkakin toki usein yksilön kannalta eksistentiaaliset, eivät voimakkuudeltaan erityisesti korostuneet aineistossa. Sen sijaan operatiiviseen ja varsinkin institutionaaliseen diskurssiin liitetyt uhat esitettiin keskimäärin vaikutuksiltaan varsin suurina. Operatiivisessa diskurssissa uhan vaikutus katsottiin pääsääntöisesti paikallisesti voimakkaaksi, mahdollisesti jopa eksistentiaaliseksi. Institutionaalisessa diskurssissa uhan esitettiin koskevan usein suoraan koko unionia ja olevan myös vaikutuksiltaan kokonaisuuden kannalta merkittävämpi. Erityisesti korostui sisäraajatarkastuksiin liittyvät asiakirjat, joissa esitetyn uhkakuvan toteutumisella katsottiin olevan unioniin suoraan eksistentiaalinen vaikutus.

Alla olevassa kuvaajassa on esitetty elementtien esiintymistä aineistossa. Kuten luvussa 3.3.1 totesin, kuvaajaa ei pidä tulkita absoluuttisen eksaktina tarkasteluna, vaan enemmänkin suuntaa-antavana.



Kuva 2. Turvallistamisen elementtien esiintyminen aineistossa

Edellä tarkastellut turvallistamisen elementit ovat teorian mukaisesti merkittävässä asemassa turvallistavassa liikkeessä. Kysymykset siitä kuka esittää turvallistavaa kerrontaa, mitä se käsittelee ja kenelle se on suunnattu, antavat mielenkiintoisia näkökulmia turvallisuuden rakentamiseen tarkastelun kontekstissa.

Tutkimuksessa käytetyt komission asiakirjat on pääsääntöisesti suunnattu neuvostolle ja parlamentille, joko tiedonantoina tai lainsäädäntöesityksinä. Jos asiakirjoja tarkastellaan turvallistavina liikkeinä osana teorian mukaista turvallistavaa prosessia, voidaan asiakirjat nähdä pyrkimyksenä välittää asiakirjan laatijan näkemystä turvallisuudesta asiakirjan vastaanottajille. Tätä logiikkaa tukee myös konstruktivistinen näkemys turvallisuudesta sosiaalisena rakenteena. Tästä näkökulmasta pääaineistoa voidaan käsitellä EU:n edustajien pyrkimyksenä välittää omaa turvallisuuskäsitystään jäsenmaiden edustajille neuvostossa ja parlamentissa, joiden voidaan puolestaan yleistäen olettaa tarkastelevan turvallisuuttaan ensisijaisesti kansallisesta näkökulmasta. Toki tarkasteltu aineisto sisälsi myös jonkin verran esimerkiksi unionin edustajien ja kolmansien osapuolien yhteisiä julkilausumia, joista välittyvää kuvaa turvallisuudesta ei voida pitää yksinomaan EU:n näkemyksenä.

Puhtaasti turvallistamiselle tyypillisten elementtien valossa tarkasteltuna asiakirjoissa on suurta hajontaa siinä, miten voimakkaana turvallistaminen asiakirjoissa välittyy. Osassa asiakirjoista turvallisuuteen liittyvä kerronta oli vähäistä tai lähes olematonta kun puolestaan toisista asiakirjoista turvallisuuteen liittyvät näkökulmat olivat erittäin vahvasti esillä. Voimakkaimmin turvallistavina liikkeinä voidaan pitää Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamiseen sekä sisärajatarkastuksiin liittyviä asiakirjoja. Näissä asiakirjoissa korostuvat sekä välitön uhka että uhan toteutumisesta seuraavat laaja vaikutus unioniin ja sen jäsenmaihiin. Asiakirjoissa käsiteltäviä toimia voidaan pitää melko poikkeuksellisina, mikä osaltaan sopii myös turvallistamisteorialle tyypilliseen pyrkimykseen perustella poikkeuksellisia toimia liittämällä niihin voimakkaita turvallisuusnäkökulmia.

Aineisto ja sen välittämä kuva tulisi nähdä ensisijaisesti kokonaisuutena. Yksittäisen asiakirjan tai asiakirjoista muodostetun ryhmän sisällöstä voi välittyä kokonaisuuden kannalta virheellinen kuva, koska siirtolaisuuteen liitetyt turvallisuusdiskurssit vaihtelevat voimakkaasti asiakirjojen välillä. Yksittäisen asiakirjan merkitys turvallisuuden rakentajana on oletettavasti erittäin pieni. Lisäksi on selvää, että merkittävä osa vaikuttamisesta EU:n sisällä tapahtuu eri muotoisissa virallisissa ja epävirallisissa tapaamisissa, joiden mahdollinen lopputulos näkyy tehdyissä päätöksissä ja valituissa sanamuodoissa. Aineistoa tulisikin tarkastella osana prosessia, jolla tilanteeseen pyritään liittämään viestijän kannalta hyödyllisiä turvallisuusnäkökulmia. Vaikka aineiston ei voida missään nimessä kuvitella olleen ainoa tekijä siinä millaiseksi siirtolaisuuteen liittyvät turvallisuusdiskurssit kriisin aikana muotoutuivat, voidaan siitä induktiivisella päätte-

lyllä tehdä päteviä yleistyksiä. Näin ollen turvallistamisteorian ja konstruktivistisen näkemyksen mukaisesti aineistoa voidaan pitää osana laajempaa prosessia, jonka seurauksena syntyivät siirtolaisuuteen liitetyt uhkakuvat.

Aineistossa turvallistaminen näkyi tapana liittää siirtolaisuuteen erilaisia turvallisuuteen liittyviä diskursseja. Näitä turvallisuusdiskursseja esiin tuomalla unioni pyrki välittämään omaa kuvaansa tilanteeseen liittyvistä turvallisuushista jäsenmaille. EU:n toiminnan kannalta on erittäin kriittistä, että siirtolaisuuteen liitetyt uhkakuvat ovat unionin sisällä yhtenevät, koska yhteisellä uhkakuvalla voidaan sopia toimista ja tavoitteista, joita uhkaan vastaaminen vaatii. Tämä koskee toki muitakin haasteita, joiden vaikutukset levittäytyvät useaan jäsenmaahan. Siirtolaisuuteen liitettiin aineistossa hieman eri tasoisia ja muotoisia turvallisuusnäkökulmia. Turvallisuuskerrontaan liitetty uhka koostui lähinnä siirtolaisten määrästä ja liikkeen hallitsemattomuudesta. Turvallistava kerronta oli selkeintä asiakirjoissa, jotka käsiteltiin sen kohdistumista paikallisiin viranomaisiin ja turvapaikkajärjestelmään sekä unionin sisäiseen luottamukseen ja yhtenäisyyteen. Kuten edellä mainitsin, komission voidaan olettaa asiakirjoissaan pyrkivän edistämään sellaista käsitystä turvallisuudesta, joka on sen omasta näkökulmasta mielekkäin. Tästä syystä turvallistavan kerronnan painottuminen juuri järjestelmän ja unionin tasolle on ymmärrettävää, koska näihin kohdistuva uhka on toteutuessaan vaikutuksiltaan unionin kannalta merkittävin. Vaikka yksittäisen ihmisen tai ihmisryhmän kurjat olot ja mahdollinen hengenvaara ovat toki ikäviä asioita, ei niihin aineiston perusteella liity samanlaista uhkaa unionille.

Toteutuneiden toimenpiteiden laadun tarkastelu ei ole sinänsä turvallistamisteorian kannalta relevanttia, koska teorian mukaisesti turvallistaminen ei vaadi toimenpiteiden toimeenpanoa. Toteutuneet tai toteutumatta jääneet toimet eivät siis teorian mukaan kerro mahdollisesta turvallistamisesta. Turvallistavan liikkeen yhteydessä esitettyjen toimenpiteiden laadun sen sijaan voidaan katsoa olevan merkki aiemmin tarkastellusta hätätilatoimenpiteestä, ja siten myös merkki turvallistamisesta. Aineistossa esitetyt toimenpiteet eivät kuitenkaan olleet EU:n osalta niin radikaaleja, että niitä olisi voinut pitää merkkeinä turvallistamisesta.

Yhteenvedon komissio pyrki asiakirjoissa turvallistamaan siirtolaisuutta liittämällä siirtolaisten määrään ja liikkeen hallitsemattomuuteen paikallisia järjestelmiä ja unionin yhtenäisyyttä uhkaavaa kerrontaa turvallisuudesta. Tällä toiminnalla se pyrki tekemään omasta uhkakuvaan jäsenmaiden kesken jaetun uhkakuvan. Tarkastelun perusteella on mahdotonta sanoa, onnistuiko turvallistaminen, eli hyväksyivätkö jäsenmaiden edustajat EU:n edustajien esittämän

turvallisuusuhan. Ainoastaan se on selvää, että vaikka turvallisuushka olisi hyväksytty, näkemykset sen vaikutuksesta tai tarpeellisista toimista uhan torjumiseksi eroavat EU:n ja jäsenmaiden välillä. Tästä räikeimpänä esimerkkinä unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen, joka ei ole yrityksistä huolimatta edennyt.



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Johtopäätökset ja pohdinta

Aineiston perusteella on selvää, että siirtolaiskriisin aikaan vuosina 2015 ja 2016 Euroopan unioni kohtasi uhan, johon se oli huonosti valmistautunut. Koko Euroopan puutteellinen valmistautuminen laajamittaiseen ja hallitsemattomaan siirtolaisuuteen ei toki ollut ainoastaan EU:n epäonnistuminen. Unionin mahdollisuudet vaikuttaa siirtolaiskriisin etenemiseen Euroopan sisällä olivat hyvin rajoittuneet kahdesta syystä.

Ensimmäinen syy oli toimivallan jako unionin ja jäsenmaiden välillä. Kansalliset turvapaikkajärjestelmät, ulkorajavalvonta, jäsenmaiden sisällä tapahtuva ulkomaalaisvalvonta ja laitto-masti maassa olevien palautukset, ovat kaikki ensisijaisesti jäsenmaiden toimivallan piirissä ja unionin vaikutusmahdollisuudet näillä alueilla jo lainsäädännönkin puolesta hyvin rajalliset. EU pyrki rahoituksella, asiantuntija-avulla ja yhteistyötä koordinoimalla tukemaan jäsenmaita, mutta siirtolaiskriisin akuutin vaiheen käsittely tapahtui pitkälti olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tästä näkökulmasta kriisin akuutin vaiheen hallinnan epäonnistuminen oli seurausta jäsenmaiden huonosta varautumisesta ja toimintakyvystä, ei EU:n. EU ei voinut velvoittaa jäsenmaita osallistumaan sen koordinoimiin toimiin tai vastaanottamaan muutakaan sen tarjoamaa apua. On siis perusteltua todeta, että periaatteessa monin paikoin toimivalta kriisin hallitsemiseksi unionin sisällä oli kunnossa, mutta jäsenmaiden viranomaisilta puuttuivat riittävät resurssit, osaaminen tai poliittinen selkänoja tehdä tarvittavia toimenpiteitä tilanteen palauttamiseksi hallintaan. EU pyrki lisäämään vaikutusvaltaansa antamalla komission kautta lakiesityksiä, joilla olisi ollut suora vaikutus muun muassa kansallisten turvapaikkajärjestelmien toimintaan. Nämä esitykset olivat varmasti unionin näkökulmasta tarpeellisia, mutta kansallinen vastustus uudelle jäsenmaita velvoittavalle lainsäädännölle on ollut voimakasta.

Toinen syy oli EU:n oman operatiivisen voiman puute. EU:lla ei ole käytännössä mitään laajoja operatiivisia joukkoja, joiden käyttö ei olisi kiinni jäsenmaiden kontribuutiosta. Ilman operatiivista voimaa EU ei voi vahvistaa fyysistä presenssiään ulko- tai sisärajalla. Sillä ei siis ole mitään mahdollisuutta fyysisesti ja laajamittaisesti pyrkiä vaikuttamaan kriisin kulkuun. Euroopan raja- ja rannikkovartioston perustamista voidaankin pitää käännteentekevänä hetkenä, jossa EU:lle pyritään ensimmäistä kertaa luomaan omat jäsenmaista erilliset operatiiviset joukot. Toki EU:lla on ollut käytössään esimerkiksi sotilaallisia taisteluosastoja, mutta kontribuutio

näihinkin on aina tullut jäsenmailta ja joukkojen mahdollinen lähettäminen jäsenmaan harkinnassa. Euroopan raja- ja rannikkovartioston käyttö jäsenmaan alueella tulee kuitenkin ilmeisesti jatkossakin olemaan riippuvaista jäsenmaan suostumuksesta ottaa joukkoja vastaan. Jää nähtäväksi mikä joukkojen todellinen toimintakyky tulee olemaan.

Siirtolaiskriisin hallintaan liittyi myös alueita, joissa EU kykeni toimimaan jäsenmaita tehokkaammin. Näistä ilmeisimpänä EU:n ja kolmasien maiden välinen yhteistyö. Yhteistyölle oli leimallista, että niissä käytettiin fyysisen voiman sijaan rahaa ja poliittista vaikutusvaltaa. EU:n toimenpiteet kolmansien maihin liittyen voidaan jakaa lyhyen aikavälin toimiin naapurimaiden kanssa ja pitkän aikavälin toimiin erityisesti lähtömaiden kanssa. Lyhyen aikavälin toimena EU maksoi Turkille, että se ei päästäisi siirtolaisia edelleen Eurooppaan. Tämä oli ratkaiseva hetki siirtolaiskriisin eskaloitumisen pysäyttämisessä. Sopimuksella EU tosin asetti itsensä löysään hirteen ja alttiiksi Turkin painostukselle. Historia on osoittanut, että hyvätkään naapurisuhteet eivät välttämättä ole ikuisia, varsinkaan jos ne perustuvat rahaan. Pitkän aikavälin toimien tuloksellisuus lähtömaissa jää nähtäväksi. EU:n näkökulmasta näiden pitkän aikavälin toimien voidaan kuitenkin katsoa olevan jopa tärkeämpiä kuin EU:n sisällä tehtävät toimet, koska niillä pyritään vaikuttamaan kriisin juurisyyn.

EU:n näkökulmasta siirtolaiskriisin liittyi kaksi uhaksi muodostunutta tekijää, siirtolaisuuden määrä ja siirtolaisten liikkeen hallitsemattomuus. Tarkastellussa aineistossa nämä kaksi tekijää nousivat esiin suurimpina uhkina, joiden vaikutuksiin ja syihin EU yritti puuttua. Lakiesitysten ja tiedonantojen sisällön kautta EU:n voidaan olettaa pyrkineen vaikuttamaan jäsenmaiden käsitykseen siirtolaiskriisiin liitetyistä turvallisuusnäkökulmista, jotta nämä olisivat myötenmielisiä esitetyille toimintamalleille. Erityisen ymmärrettävää tämän kaltainen turvallistaminen on siirtolaiskriisin kaltaisessa tilanteessa, jossa EU:n kyky toimia on hyvin rajoittunut ja jäsenmaiden toimenpiteiden vaikutus suuri. Aineiston perusteella on selvä, että siirtolaisuuteen liitettiin asiakirjoissa aktiivisesti uhkakuvia. Aineiston perusteella ei voida sanoa, hyväksyivätkö jäsenmaat esitetyt uhkakuvat omikseen ja mikä vaikutus EU:n tekemällä turvallistavalla toiminnalla oli kansallisten uhkakuvien syntymisen kannalta. Voidaan kuitenkin todeta, että jäsenmaiden toiminnan perusteella siirtolaisten määrä ja liikkeen hallitsemattomuus koettiin uhaksi. Liikkeen hallitsemattomuuteen liitetty uhka näkyi sisärajavälvonnan palauttamisena ja siirtolaisten määrän muodostama uhka pyrkimyksenä estää lainsäädäntö, jonka seurauksena joidenkin jäsenmaiden alueelle olisi mahdollisesti tullut enemmän siirtolaisia. Vaikuttaa siltä, että EU ja jäsenmaat näkivät samat siirtolaisuuteen liittyvät uhat, mutta keinot uhan torjumiseksi ja

turvattava kohde erosivat toisistaan. Komissio katsoi tilannetta EU:n näkökulmasta, kun taas jäsenmaiden näkemyksiä ohjasivat kansalliset intressit.

Laajamittaiseen ja hallitsemattoman siirtolaisuuden uhka ei ole poistunut. Pyrkimykset uudistaa unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää eivät ole onnistuneet ja Euroopan raja- ja rannikkovartioston rakentuminen on vasta käynnissä. EU ei ole kirjoitushetkellä juuri sen paremmin varautunut uuteen siirtolaiskriisiin kuin se oli vuonna 2015. EU:n ja Turkin välinen sopimus oli kriisitilanteessa nopeasti tehty hätäratkaisu, eivätkä siirtolaisuutta ruokkivat tekijät lähtömaissa ole vähentyneet. Koska ei ole myöskään oletettavissa, että siirtolaisuuteen ajavat tekijät tulisivat lähiaikoina vähentymään, on unionin löydettävä muita ratkaisuja kuin raha. Tästä näkökulmasta on hyvin todennäköistä, että koska työntäviin tekijöihin ei voida lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä vaikuttaa, on EU:n pyrittävä vähentämään vetovoimatekijöitä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kansainvälisten sopimusten uudelleen arviointia, voimassa olevan lainsäädännön uudelleen tulkintaa tai fyysisten esteiden rakentamista, joilla turvapaikan hakemisesta maahanmuuton väylänä tehdään vähemmän houkuttelevaa. Näyttää kuitenkin siltä, että toistaiseksi kansallisilla ratkaisuilla tulee säilymään suuri merkitys siirtolaisuuden hallinnassa unionin sisällä.

Kirjoitus hetkellä Turkki on osittain lopettanut EU kanssa tekemänsä sopimuksen noudattamisen ja ohjannut siirtolaisia kohti Kreikan maarajaa. Vuodesta 2015 ja 2016 poiketen Kreikka ei ole päästänyt siirtolaisia alueelleen vaan on estänyt voimakeinoin ihmisiä ylittämästä rajaa. Lisäksi se on ilmoittanut jäädyttävänsä uusien turvapaikkahakemusten vastaanottamisen määräajaksi. Näiden molempien toimien lainmukaisuus on kyseenalaistettu, mutta EU on ilmoittanut tukevasa Kreikan päätöstä vedoten rajalla vallitsevaan poikkeukselliseen tilanteeseen. Vaikuttaakin siltä, että vetovoimatekijöiden vähentäminen on jo aloitettu joustamalla kansainvälisten sopimusten tulkinnasta.

EU:n siirtolaisuuteen liittämät uhkakuvat, sen ajamat toimenpiteet ja jäsenmaiden kansalliset ratkaisut siirtolaiskriisin aikana kertovat siitä, miten uuteen siirtolaiskriisiin tultaisiin oletettavasti reagoimaan. Koska suurimmaksi uhaksi vuosina 2015 ja 2016 nousi siirtolaisten määrä ja liikkeen hallitsemattomuus, voidaan olettaa EU:n pyrkivän vaikuttamaan siten, että siirtolaisia tulisi vähemmän ja mahdollinen edelleen liikkuminen olisi hallittua. EU pyrki oletettavasti vaikuttamaan ulkorajan toisella puolella olevaan kolmanteen maahan, että nämä eivät päästäisi siirtolaisia Eurooppaan. Tämä siitä syystä, että tällainen sopiminen on osoittautunut lyhyellä aikavälillä toimivaksi ja lisäksi, koska EU:lla ei ole oikeudellista selkänöjää tai operatiivisia

joukkoja joilla estää siirtolaisia tulemasta sen alueelle. Edelleen liikkumiseen unioni luultavasti pyrki vastaamaan tukemalla hotspot-alueiden perustamista etulinjan maahan, yhteisen rajaturvallisuusoperaation koordinoitua sekä mahdollisesti kannustaisi palauttamaan sisärajavallvonnan, jotta edelleen liikkuminen saataisiin estettyä. Jonkinlainen sisäisten siirtojen järjestelmä on myös todennäköinen, mutta sen hyöty tai onnistuminen kyseenalaista. On kyse sitten EU:n tai jäsenmaiden tekemistä ratkaisuksista, voidaan perustellusti olettaa, että vuosien 2015 ja 2016 kaltaisen hallitsemattoman tilanteen ei sallita uusiutuvan. Siirtolaiskriisin kaltaisen tilanteen toistumisen hinta voisi olla sekä EU:lle, että jäsenmaille hyvin korkea.

Edellisen kappaleen johtopäätösten perusteella uuden siirtolaiskriisin eskaloitumisella Välimeren maissa ei olisi suoraa vaikutusta Suomeen, koska siirtolaisvirta tuskin pääsisi Suomeen asti. Sen sijaan ulkorajavaltiona Suomen tulisi ehdottomasti olla kiinnostunut siitä, miten muut jäsenmaat reagoisivat siirtolaispaineen kohdistuessa Venäjältä Suomeen. Aiempien havaintojen perusteella Suomen tulisi valmistautua ainakin suunnitelmien tasolla vastaanottamaan ja majoittamaan kymmeniä tuhansia kolmannen maan kansalaisia. Lisäksi Suomen tulisi valmistautua myös fyysisesti pysäyttämään uudet luvattomat rajanylitykset alueelleen, mikäli tilanne niin vaatii. Rajavartiolaitoksen yhdessä muiden viranomaisten kanssa tulisi valmistautua tarvittaessa isännöimään ja johtamaan tuhansista virkamiehistä koostuva kansainvälinen rajaturvallisuusoperaatio alueellaan. Lyhyellä aikavälillä Suomelle paras tapa ehkäistä luvattomia rajanylityksiä alueelleen on toimivat kahdenväliset suhteet Venäjään. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä Suomen kannalta kannattavinta on osallistua EU:n johtamiin toimiin siirtolaisuutta ruokkivien tekijöiden vähentämiseksi lähtömaissa sekä pyrkiä minimoimaan omat vetovoimatekijänsä.

## 5.2 Kritiikki ja avoimet kysymykset

Tässä luvussa käsitellään otsikon mukaisesti tutkimuksen mahdollisia puutteita ja kysymyksiä, joihin tutkimus ei antanut vastausta. Tutkimuksen kritiikki on jaettu neljään kokonaisuuteen: aineiston määrä, aineiston laatu, teorian ja tutkimusmenetelmän sopivuus ja johtopäätösten luotettavuus.

Aineisto oli tutkimuksen laajuuteen nähden riittävän kattavaa ja laadultaan sellaista, että se mahdollisti tutkimuskysymyksiin vastaamisen. Vaikka yksittäisten toimenpiteiden osalta käsitelty aineisto jäi monin paikoin varsin suppeaksi, oli otanta kokonaisuutena riittävän laaja, jotta

siitä voitiin tehdä luotettavia yleistyksiä. Aineiston laajentaminen myös muiden EU:n toimielinten asiakirjoihin olisi toki varmasti tuottanut joiltain osin kattavamman pohjan analyysille. Tämä olisi tosin helposti laajentanut työtä suhteettomasti antamatta välttämättä juuri uusia kokonaisuuden kannalta relevantteja näkemyksiä tutkittavasta aiheesta. Pääaineiston rakentaminen Euroopan komission COM-asiakirjoista olikin tutkimustehtävän kannalta onnistunut ratkaisu. Aineisto oli sisällöltään sellaista, että se mahdollisti tutkimuskysymyksiin vastaamisen sekä palveli tutkimustyön strategista näkökulmaa.

Valitun aineiston pohjalta ei voitu antaa yksiselitteistä tai kiistatonta vastausta siitä pyrkikö komissio teorian mukaisesti turvallistamaan siirtolaisuutta tai sen osaa. Tällaisten päätelmien tueksi tarvittaisiin näkemykseni mukaan huomattavasti kattavampi otanta esimerkiksi siitä, miten komission asiakirjat käytännössä rakentuvat tai millaisia virallisia lausuntoja komission johto antaa. Käytetty aineisto antoi viitteitä, joiden mukaan osa asiakirjoista hyvin mahdollisesti oli osa turvallistamiseen liittyvää tiedostettua tai tiedostamatonta prosessia, mutta olisi väärin olettaa niiden olleen ainoa kanava jota turvallistamiseen mahdollisesti käytettiin.

Konstruktivistisen näkökulman valinta oli tutkimustehtävän kannalta perusteltu. Mikäli turvallisuutta ei olisi tarkasteltu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, olisivat havainnot ja siten myös johtopäätökset olleet mahdollisesti suppeita tai ainakin huomattavan erilaisia. Vaikka aluksi epäilin aineiston soveltuvuutta käytettäväksi turvallistamisteorian mukaisessa tulkinna, oli turvallistamisteoria lopulta melko saumattomasti yhdistettävissä käytännön toimista tehtyihin havaintoihin. Vaikka sisällönanalyysistä tehty havainnot EU:n kyvystä ja tavasta toimia siirtolaiskriisin aikana olivat mielestäni jo itsessään mielenkiintoisia, havaintojen yhdistäminen turvallistamisteoriaan antoi johtopäätöksille lisää syvyyttä.

Turvallisuuden kolmen diskurssiulottuvuuden valitseminen havaintojen pohjaksi oli onnistunut. Lähes kaikista asiakirjoista oli eriteltävissä jokin uhka, kohde ja keino, jotka mahdollistivat havaintojoukkojen rakentamisen ja loivat hyvän pohjan tulkinnalle. Sisällönanalyysin edetessä huomasin tosin tullesseni osin ”sokeaksi” havainnoille. Sisällönanalyysin alkuvaiheessa yksittäiselle havainnolle antoi kokonaisuuden kannalta suuremman merkitykset, kun myöhemmissä vaiheissa vastaava havainto tuntui jo tyypilliseltä kerronnalta. Myös asiakirjat, joissa turvallisuuden liittyvä kerronta oli voimakkaampaa, saivat kokonaisuudessa suuremman painoarvon kuin asiakirjat, joissa kerronta oli vähäisempää. Lisäksi analyysin aikana tehty havainnot ohjasivat osittain myöhempiä havaintoja, kun kokonaisuus ja tulkinnat alkoivat rakentua päässäni

työn edetessä. Nämä kolme haastetta kuitenkin havaittiin analyysin aikana ja niiden vaikutus pyrittiin tietoisesti minimoimaan.

Vaikka tutkimus itsessään antoi mielestäni mielenkiintoisia näkökulmia turvallisuuden rakentumisesta Euroopassa, heräsi tutkimustyön aikana paljon kysymyksiä, joihin ei aineiston perusteella voitu antaa vastausta. Tutkimuksen otanta, vaikka työn laajuuteen nähden mielestäni sopiva, oli lopulta hyvin suppea ja koski ainoastaan siirtolaisuutta. Kokonaisuuden kannalta olisi mielenkiintoista ulottaa tutkimus koskemaan uhkakuvien rakentumista myös siirtolaisuuden ulkopuolella. Mielenkiintoisia kysymyksiä olisivat muun muassa: miten erilaiset uhkakuvat komission sisällä rakentuvat, kuka niihin vaikuttaa ja missä määrin, sekä miten erilaiset turvallisuusnäkökulmat ja uhkakuvat näkyvät komission toiminnassa? Näihin kysymyksiin vastaamiseksi tutkijalla tulisi olla parempi ymmärrys komission jokapäiväisestä toiminnasta, auttava ymmärrys vallitsevasta organisaatio- ja johtamiskulttuurista, sekä mahdollisuus saada käsiinsä erilaisten työryhmien kokouspöytäkirjoja ja yksittäisten virkamiesten lausuntoja valmisteltaviin aiheisiin.

Komission sisäisen toiminnan lisäksi avoimeksi jäi kysymys siitä, missä määrin jäsenmaat hyväksyivät esitetyt uhkakuvat omikseen ja oliko sillä vaikutusta niiden toimintaan? Olisi äärimmäiset mielenkiintoista tarkastella, miten vahvasti uhkakuvat ovat lopulta kansallisia myös kansainväliseltä vaikuttavissa kysymyksissä? Yhdistettynä edellisiin kysymyksiin komission toiminnasta, voitaisiin tarkastella noudattaako komission turvallisuusajattelu tiettyjen jäsenmaiden linjaa voimakkaammin kuin toisten? Näin voitaisiin yksilöidä tekijöitä, joihin esimerkiksi Suomen olisi pyrittävä vaikuttamaan ajaakseen omia intressejään unionissa. Varsinkin pienen valtion näkökulmasta rajallinen vaikutusvalta tulisi kohdentaa sinne, missä siitä on eniten hyötyä.

## LÄHDELUETTELO

### 1.1 Kirjallisuus

Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde: *Security - A New Framework For Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Inc., USA 1998

Grönfors, Martti: *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. WSOY, Helsinki, 1982

Guzzini, Stefano & Dietrich Jung: *Contemporary security analysis and Copenhagen peace research*. Routledge, 2004

Hiltunen, Anna-Kaisa: *Euroopan porteilla*. Gaudeamus, Tallinna, 2019

Iloniemi, Jaakko & Jarno Limnell: *Uhkakuvat*. Docendo Oy, EU, 2018

Klotz, Audie & Cecelia Lynch: *Strategies For Research in Constructivist International Relations*. M.E. Sharpe, Inc., USA 2007

Limnell, Jarno: *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, Helsinki 2009

Metsämuuronen, Jari: *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä; tutkijalaitos*, International Methelp, Jyväskylä, 2009

Mykkänen, Juri & Paakkunainen, Kari: *Johdatus Euroopan unionin politiikkaan*. Helsingin yliopisto, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Helsinki, 2014

Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. Edita, Keuruu, 2016

Perheentupa, Christian: *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Pekka Sivonen (toim.). Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013

Pettman, Ralph: *Commonsense constructivism or the making of world affairs*. M.E. Sharpe, Inc., USA 2000

Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2014

Tuomi & Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki, 2009

## 1.2 Artikkelit

Atanassov, Radjenovic; EU asylum, borders and external cooperation on migration, julkaisija Euroopan parlamentti; 2018

Balzacq, Thierry, Léonard, Sarah, Ruzicka, Jan: 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations* 2016, Vol 30(4), 2016

Eloranta, Ville: Suomeen ei saapunut tiistaina lainkaan turvapaikanhakijoita Venäjältä, *Helsingin Sanomat*, 2.3.2016

Emmers, Ralf: Securitization. *Contemporary security studies*, Alan Collins (ed), Oxford University Press Inc., Iso-Britannia 2007

Eskola: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II - näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, Raine Valli ja Juhani Aaltola (toim.), 2015

Guzzini, Stefano: Securitization as a causal mechanism. *Security Dialogue* 42(4-5), 2011

Manner, Maria: Itävalta sulki junaliikenteen Unkariin pakolaisten suuren määrän vuoksi, *Helsingin Sanomat*, 10.9.2015

McDonald, Matt: Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations*, Vol. 14(4), 2008

Mykkänen, Pekka: Itävalta aikoo kiristää pakolaisten kauttakulkua ja "palata normaaliin", *Helsingin Sanomat*, 7.9.2015



Mykkänen, Pekka & Paavo Rautio: Turkki-sopimus Euroopan pakolaiskriisiin hyväksytty – Sipilä: ”Salakuljetus loppuu” sunnuntaina käynnistyvän sopimuksen myötä, *Helsingin Sanomat*, 18.3.2016

Nyman, Jonna: Securitization theory. *Critical Approaches to Security*, Laura J. Shepherd (toim.), Routledge, 2013

O. Hoegh-Guldberg, D. Jacob, M. Taylor, M. Bindi, S. Brown, I. Camilloni, A. Diedhiou, R. Djalante, K. Ebi, F. Engelbrecht, J. Guiot, Y. Hijikata, S. Mehrotra, A. Payne, S. I. Seneviratne, A. Thomas, R. Warren, G. Zhou; Impacts of 1.5°C global warming on natural and human systems; Osa IPCC:n raporttia: *Global warming of 1.5°C*. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. In Press.; 2018

Seitamaa-Hakkarainen, Piritta: *Metodix - Kvalitatiivinen sisällönanalyysi*. [<https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>]. luettu 2.11.2018

Stritzel, Holger: Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *London School of Economics and Political Science, UK, Vol. 13(3)*, 2007

### 1.3 Asiakirjat

Euroopan komission C- ja COM- asiakirjat:

C(2015) 3560 final, C(2015) 7100 final, C(2016) 6023 final, COM(2015) 185 final, COM(2015) 240 final, COM(2015) 236 final, COM(2015) 241 final, COM(2015) 286 final, COM(2015) 450 final, COM(2015) 452 final, COM(2015) 453 final, COM(2015) 490 final, COM(2015) 510 final, COM(2015) 675 final, COM(2015) 676 final, COM(2015) 677 final, COM(2015) 678 final, COM(2015) 679 final, COM(2015) 668 final, COM(2015) 671 final, COM(2015) 673 final, COM(2016) 80 final, COM(2016) 85 final, COM(2016) 120 final, COM(2016) 141 final, COM(2016) 144 final, COM(2016) 165 final, COM(2016) 166 final, COM(2016) 197 final, COM(2016) 205 final, COM(2016) 230 final, COM(2016) 231 final,

COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final, COM(2016) 272 final, COM(2016) 275 final, COM(2016) 349 final, COM(2016) 360 final, COM(2016) 378 final, COM(2016) 385 final, COM(2016) 465 final, COM(2016) 466 final, COM(2016) 468 final, COM(2016) 602 final, COM(2016) 634, COM(2016) 635 final, final, COM(2016) 636 final, COM(2016) 670 final, COM(2016) 700 final, COM(2016) 711 final, COM(2016) 732 final, COM(2016) 790 final, COM(2016) 791 final, COM(2016) 792 final, COM(2016) 831 final, COM(2016) 881 final, COM(2016) 882 final, COM(2016) 960 final

Euroopan komission muut asiakirjat:

EU-Turkey joint action plan, 15.10.2015 (saatavilla osoitteesta: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860))

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset:

(EU) 2013/604, (EU) 2016/399

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit:

2008/115/EY, 2011/95/EU, 2013/32/EU, 2013/33/EU

Euroopan unionin viralliset lehdet:

C 326 (2012), L 326 (2012), L 239 (2015), L 248 (2015)

## 1.4 Verkkolähteet

EU:n viralliset verkkosivut: [[https://europa.eu/european-union/index\\_fi](https://europa.eu/european-union/index_fi)]

EUROSTAT: Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data, [[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en), 5.12.2018]

Euroopan komissio: *EU ja muuttoliikekriisi; 2017*, [<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/fi/>]

Euroopan komissio: *Komission lehdistötiedote, 25.10.2015* [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_5904](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904)]

Euroopan unionin neuvoston tiedote: *Meeting of heads of state or government with Turkey - EU Turkey statement 29/11/2015*, [<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/>]

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto: *Valettan huippukokouksen julkilausuma ja toimintasuunnitelma 11.-12.11.2015* [<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>)]

Maahanmuuttoviraston vuosikertomus: [<https://migri.fi/documents/5202425/6772175/2015+Vuosikertomus>], luettu 8.1.2020

Tilastokeskus: *Väestörakenne, Liitetaulukko 1. Väestö kielen mukaan 1980–2018*. [[http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/vaerak\\_2018\\_2019-03-29\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/vaerak_2018_2019-03-29_tau_001_fi.html)]

UN Department of Economic and Social Affairs: *World Population Prospects The 2017 Revision*, 2017, [[https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf)]